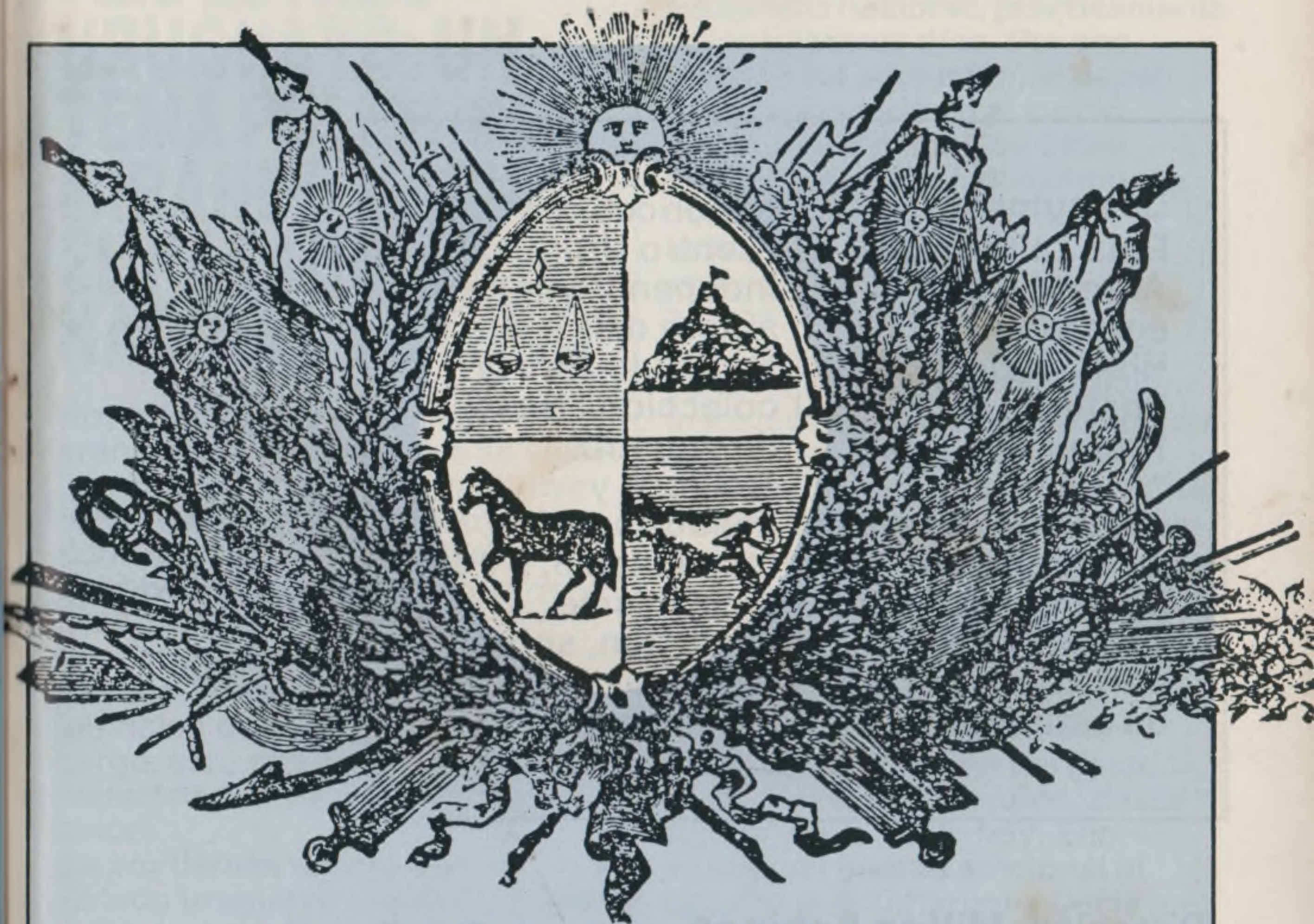
11

BASES DE LA HISTORIA URUGUAYA



EL FORTALECIMIENTO CRECIENTE DEL ESTADO URUGUAYO

Ema Zaffaroni y Alfredo Decia

DIRECCION GRAL.: **MILTON SCHINCA**
EDICIONES: **"las bases"**

N$ 245

Los autores:
Ema Zaffaroni y Alfredo Decia son egresados en Historia del IPA (Instituto de Profesores "Artigas") y ejercen la docencia en Enseñanza Secundaria. Zaffaroni forma parte del equipo de estudios históricos del CUI (Centro Uruguay Independiente); es autora del fascículo 2 de la colección "Bases de nuestro Tiempo" y coautora de los fascículos 8, 9 y 10 de la misma colección, sobre Marx y el marxismo.

Dirección: **Milton Schinca**
Coordinación: **Alejandro Schinca**
Realización gráfica: **Cibils**
Ediciones: "las bases"
Sarandí 356 Esc. 11. Teléfono: 95 68 46
Queda hecho el depósito que marca la ley.

En la elaboración del Plan de esta colección colaboraron los profesores **Andrea Daverio, Roger Geymonat, Cristina Martínez, Rodolfo Porrini, Cecilia Revello, Alejandro Sánchez, Alexis Schol, Carlos Alcoba.**

—EL ESTADO URUGUAYO: UN TEMA POLEMICO MIRANDO HACIA EL PASADO... Y HACIA EL FUTURO

Hoy mismo, uno de los ejes del gran debate nacional que se viene librando en el país, lo constituye el tema del Estado uruguayo; sin duda uno de sus puntos más controvertidos. El papel que debe desempeñar el Estado, los territorios que abarcará su gestión, la naturaleza de los servicios que han de estar a su cargo, etc., son otros tantos aspectos que se discuten con calor.

Es por demás sabido que el Estado uruguayo alcanzó un peso y una gravitación en la vida uruguaya que parecen sobrepasar lo que ha sido corriente en países de conformación liberal. Se ha hecho un lugar común atribuirle esa acentuación tan marcada del Estado en nuestro país, a la obra y las concepciones de José Batlle y Ordóñez. Sin embargo, los que vienen siguiendo esta Colección saben ya que esta afirmación es sólo parcialmente exacta: el Estado uruguayo comenzó a adquirir poder y fuerza en la segunda mitad del siglo pasado, si no antes aún, y su presencia no hizo sino consolidarse con el correr de las décadas hasta el momento en que Batlle llega a la presidencia. Es así que nuestro Estado se constituyó desde temprano en uno de los grandes centros protagónicos de la existencia nacional, prácticamente hasta nuestros días. Por eso, conocer su evolución, el papel que fue jugando en el medio social, las alternativas de su funcionamiento en el tiempo, se convierte en un elemento indispensable para el entendimiento cabal de lo que fuimos. Pero a la vez —y no menos importante por cierto— contribuirá igualmente a nuestra insoslayable toma de posición en ese debate actual al que nos referíamos, donde se contraponen concepciones distintas del papel que ha de jugar el Estado de ahora en adelante.

No es ocioso señalar que el presente trabajo constituye, quizás, la primera tentativa publicada entre nosotros de mostrar la evolución del Estado uruguayo en su conjunto, desde los orígenes hasta hoy. Ello agrega un interés adicional al estudio que Zaffaroni y Decia han preparado para nuestra Colección, y lo valorizan señaladamente.

INDICE

POR QUE ES IMPRESCINDIBLE CONOCER EL ESTADO URUGUAYO

No resulta posible entender cabalmente la historia de nuestro país, si no le dedicamos la debida atención al tema de la naturaleza y evolución del Estado entre nosotros. Debemos tenerlo muy claro desde el comienzo: el Estado uruguayo ofrece algunas peculiaridades que lo diferencian del común. Por ejemplo, llega a adquirir con el tiempo un poder creciente e incluso una especie de autonomía que lo hace actuar como si poseyera fines propios, más allá de los que son naturales en toda organización estatal. Este inusual fortalecimiento del Estado uruguayo a lo largo del tiempo, no fue, claro está, un hecho repentino: se extendió por varias décadas a partir de mediados del siglo XIX, para alcanzar su expresión más acabada a comienzos de éste, con la implantación del Estado sustentado por Batlle y el batllismo.

En rigor —también debemos tenerlo muy claro—, la esencia del Estado uruguayo no cambió a lo largo de esa evolución, en cuanto constituyó desde el origen básicamente lo mismo: el marco político-institucional de un país de estructura capitalista dependiente como fue siempre el nuestro; y en ese marco, el Estado funcionó como instrumento del que se sirvieron los sectores dominantes para ejercer su supremacía sobre el resto de la sociedad uruguaya. En cambio lo que sí varió a lo largo del tiempo fueron algunas de las formas concretas que adoptó nuestro Estado, la diversa manera de ejercerse a veces su poder coactivo sobre el conjunto, los sectores sociales que en distintos momentos se beneficiaron más directamente con su acción.

Si bien el Estado uruguayo propiamente dicho existe, como es obvio, a partir de la fundación de la República Oriental del Uruguay en 1828-1830, se dieron en nuestro territorio, con anterioridad, formas o proyectos de Estado que lo anteceden y en algunos aspectos lo prefiguran, por lo cual se hace indispensable conocerlos. Así, la Colonia se asentó sobre ciertas bases de organización estatal impuestas por España; luego Artigas y el artiguismo presuponen —aunque no hayan tenido tiempo y ocasión de plasmarse— determinada concepción del Estado que puede deducirse del ideario y la actuación artiguistas; y finalmente, derrotado Artigas, las clases altas que tanto contribuyeron a su caída, intentaron beneficiarse con la instauración del nuevo Estado cisplatino bajo la égida portuguesa primero, brasileña después. Recuperaban con ella la supremacía que habían alcanzado inicialmente bajo el dominio español, y que Artigas había puesto en riesgo cierto.

Tales los antecedentes. Luego, al fundarse en el 28 nuestro país, ese mismo patriciado beneficiario de las anteriores formas estatales procurará modelar un Estado uruguayo que consolide su dominación sobre el resto de la sociedad que nacía. Como decíamos, los sectores concretos que en el Uruguay ejercieron esa supremacía de hecho fueron variando en estos 160 años que llevamos de vida independiente; cambiaron también sus modos de supeditación al poder económico —a veces también político— que nos subordinó siempre desde fuera, dada nuestra condición de país dependiente de centros hegemónicos ajenos a nosotros (Inglaterra, Francia, Estados Unidos); pero lo que no se modificó desde aquel origen del país hasta hoy, fue el papel que se le hizo desempeñar a nuestro Estado con las variantes del caso: constituir la estructura institucional donde plasma y se ejerce la supremacía de los sectores sociales dominantes en cada momento.

A este respecto, y antes de internarnos en la exposición de los temas que así dejamos esbozados, se hace preciso aclarar algunos conceptos que deben manejarse en torno a la idea y la función del Estado en toda sociedad.

-QUE ES EL ESTADO. QUE PAPEL JUEGA EN LA REALIDAD DE UN PAIS.

El Estado en una sociedad dividida en clases. El Estado en una sociedad capitalista. Cómo se organiza el Estado.

EL SIGNIFICADO DEL ESTADO

Toda sociedad posee una estructura económica que le sirve de base, y una estructura ideológica que la expresa. Pero cuenta además con un conjunto de aparatos institucionales que aseguran su funcionamiento, así como de normas destinadas a reglamentarlo. Aparatos y normas constituyen en su conjunto la estructura político-jurídica de esa sociedad.

También sabemos que a lo largo de la historia se han sucedido sociedades divididas en clases, y que, dentro de éstas, se perfila una clase más poderosa que las demás, que ejerce sobre ellas su supremacía. Para poder hacerlo, necesita un instrumento que le imponga a las demás lo que llamaríamos una "violencia legítima", esto es, una coacción a través de órganos represores apropiados. El órgano que monopoliza esa "violencia legítima" y que tiene por función mantener bajo la sujeción de la clase dominante a todas las otras clases, es precisamente el Estado.

Esta función de sometimiento supone a su vez la existencia dentro del Estado de aparatos e instituciones con fines fundamentalmente represivos: destacamentos armados, cárceles, entidades coercitivas de todo tipo. El Estado aparece entonces como el componente específicamente político de la dominación dentro de una sociedad, entendiendo por ésta la capacidad de imponer regularmente la voluntad de unos sobre otros, incluso —pero no necesariamente— contra la voluntad de éstos.

LA DOBLE FUNCION DEL ESTADO

Sin embargo, sería equivocado suponer que la única función del Estado es la de asegurar la dominación de una clase sobre otras.

El Estado desempeña también una función de tipo técnico, esto es: regula el funcionamiento organizativo y administrativo de una sociedad, mediante órganos apropiados. Esta exigencia surge cuando una sociedad alcanza un alto grado de división del trabajo social. A medida que esta división aumenta, crece también la necesidad de contar con un equipo de personas capaces de organizar y administrar a la sociedad en su conjunto.

Solo cuando junto a esta función de tipo técnico-administrativo nace la función de dominación política de una clase sobre las demás, se puede hablar de la aparición del Estado propiamente tal. De hecho, las clases dominantes no crean un Estado para que sirva a sus intereses —sería un error entenderlo así—; sino que utilizan en su provecho un aparato político-jurídico ya existente, modificándolo para alcanzar sus objetivos de dominación.

A TRAVES DE QUE MEDIOS OPERA EL ESTADO

A fin de que el Estado pueda cumplir este segundo cometido, esto es, el de dominación política de una clase sobre las demás, operan cuatro grandes órdenes a través de los cuales el Estado se asegura el ajuste de la conducta de los dominados para que se plieguen a la voluntad del dominante:

1 - el control de los medios de coerción física (por ejemplo, policía, ejército, cárceles, etc.);

2 - el control de los recursos económicos principales de la sociedad;

3 - el control de los recursos de la información (en nuestras sociedades, los órganos de prensa, los medios de comunicación de masas, etc.);

4 - el control ideológico, mediante el cual, a través de la acción del Estado, se impone la aceptación de determinadas normas, que en los hechos consagran la situación de dominación.

De estos cuatro órdenes, el más riesgoso es el primero, porque desnuda de manera explícita la dominación y delata que ha fallado el control ideológico de la sociedad; pero es obviamente el fundamental, ya que asegura en última instancia la dominación. Pero el eficiente es, en cambio, el control ideológico, ya que implica que la sociedad en su conjunto acepta como justa y normal la relación de desigualdad existente en su seno, y enmascara la dominación mostrándola como parte natural de la organización del Estado.





Todo Estado supone la existencia de un equipo de hombres capacitados para hacerle cumplir sus variadas funciones.

En una sociedad capitalista, el Estado, de apariencia neutral, garantiza que todo funcionará "normalmente" para las clases altas.

EL ESTADO EN UNA SOCIEDAD CAPITALISTA

En las sociedades como la nuestra, que se basan en el régimen de producción capitalista, aparece una relación de dominación que es, a no dudarlo, la principal, aunque no la única: la relación entre el capitalista y el trabajador asalariado. ¿Qué papel juega el Estado frente a estas relaciones de producción que consagran el predominio de una clase sobre otras, esencia del capitalismo?

En las sociedades anteriores al capitalismo -la sociedad esclavista y la sociedad feudal-, el amo de esclavos y el señor feudal concentraban en sus manos los recursos económicos, de información, de coerción física y de naturaleza iedológica. En cambio, en la sociedad capitalista esto ha variado: el capitalista ya no controla directamente todos esos recursos. La característica del capitalismo no es solo que el trabajador esté desposeído de los medios de producción; lo es también que el capitalista esté desposeído de los elementos directos de coacción. Pero esto no significa que éstos hayan desaparecido: están allí, prontos a entrar en funcionamiento cuando algo "falla" en el sometimiento de los trabajadores a los capitalistas. Es el respaldo de última instancia con que cuenta la clase dominante. Si todo marcha bien, si el control ideológico opera adecuadamente, los medios coercitivos -que se hallan en manos del Estado- no necesitan entrar en acción. Pero allí están, diríamos que "vigilando" y como a la expectativa de lo que ocurra, prontos para operar si es necesario.

EL ESTADO GARANTIZA EL FUNCIONAMIENTO ADECUADO DEL CAPITALISMO

El Estado aparece entonces, en las sociedades capitalistas, como el tercer elemento que sirve para asegurar que se mantengan en adecuado funcionamiento las relaciones de dominación. No es que el Estado respalde directamente al capitalista (ni como sujeto concreto ni como clase): lo que respalda es la relación social establecida entre el capitalista y el trabajador. De otro modo: el Estado se constituye en garantía de que funcionarán normalmente las relaciones de producción, base de la explotación capitalista; o si se quiere, la relación de explotación entre los dos protagonistas: capitalistas y trabajadores. Garantiza la existencia de la burguesía, pero también la del trabajador asalariado, ya que ambas clases son indispensables para la vigencia y reproducción del capitalismo y de su explotación de una por otra.

De esto no podemos deducir que el interés del Estado sea neutral e igualitario, sino que su interés consiste en mantener una relación social desigual y contradictoria, pero que es inseparable de toda sociedad capitalista. Si se desea que siga habiendo capitalismo, tiene que existir un poder -el Estado-, que asegure, no la existencia de la clase dominante únicamente, sino de las dos clases, y ambas funcionando en la exacta relación de sometimiento que es propia del capitalismo. Por eso se da el caso de que el Estado, en ocasiones, trata de evitar la explotación excesiva del trabajador: es que ella haría peligrar la existencia de las clases, y destruiría por lo tanto la forma de sometimiento social exigido para el mantenimiento y la reproducción del sistema capitalista mismo.

EL ESTADO DISFRAZA SU VERDADERA CONDICION

De este modo el Estado, que surge así como un tercero que no es ni capitalista ni trabajador, permite encubrir su condición de dominador y a la vez esfumar su componente coactivo. Para ello se vale de dos recursos principales. Por un lado se aparece como un "alguien" que se ocupa de resolver ciertos problemas generales de la sociedad: educación, salud, obras públicas, etc. Por el otro, elabora un conjunto de normas de aplicación general, vale decir, un derecho, que establece los límites de las obligaciones de los distintos miembros de la sociedad y permite disminuir la necesidad de una intervención ostensible de los órganos coactivos del Estado. Este derecho aprece demostrar que el Estado es diferente a los distintos sujetos sociales, capitalistas y trabajadores, fundamentalmente. El Estado y la sociedad se ven así como entidades diferentes; el Estado se diría erigido en algo distinto a lo político y lo económico. Pero ninguna de esas aparicencias lo apartan de su función ya indicada: asegurar que la relación de explotación entre capitalista y trabajador, propia del capitalismo, siga subsistiendo bajo el aspecto de algo natural y aceptado por todo el cuerpo social.

Establecidos de este modo algunos conceptos básicos sobre el Estado y la sociedad, vayamos ahora a examinar cómo se ha producido entre nosotros el funcionamiento del Estado. En primer lugar lo veremos en sus formas anteriores a la existencia de la República Oriental del Uruguay (esto es, bajo la colonia, el artiguismo y la cisplatina); y acto seguido se expondrá la evolución del Estado uruguayo a partir de la fundación de nuestro país en 1828-1830.



Al capitalista no le interesa destruir a la clase obrera, ya que de ella extrae sus ganancias. La función del Estado capitalista es mantener a las dos clases en la relación "apropiada": la clase capitalista explotando a la clase trabajadora.

– LAS PRIMERAS FORMAS ESTATALES ENTRE NOSOTROS: LA ORGANIZACION COLONIAL.

En la medida en que resulta lícito hablar de un Estado colonial plasmado en lo que era entonces nuestra Provincia, esa organización estatal asumió entre nosotros las mismas formas que España impuso en todas sus colonias americanas. Pero no bien se dibujó en la Banda Oriental un sector social con mayor poder económico que los restantes, el mismo procuró valerse de las instituciones coloniales existentes para consolidar y extender su supremacía. Había nacido nuestro patriciado, y así inauguraba ya entonces su relación privilegiada con una organización estatal de la que sería directo beneficiario.

Al mismo tiempo que España conquistaba y colonizaba a América, el Estado español iba trazando y constituyendo los órganos que debían cumplir funciones de gobierno y justicia en estas tierras. Para ello estructuró un complejo aparato político-administrativo, que en líneas generales reproducía las mismas instituciones que existían en España, pero tratando de ajustarlas y adaptarlas a las nuevas situaciones que surgían en las colonias americanas.

Para la corona española, los nuevos territorios colonizados por ella pasaron a constituir como un reino separado y distinto de la metrópolis –el Reino de Indias se lo llamó–, que gozaba de igualdad jurídica con respecto a los demás reinos pertenecientes a la corona de Castilla, tanto en España como en otras partes de Europa. (1)

EL REY EN LA CUSPIDE

En lo más alto del sistema de gobierno y administración creado por España, se encontraba naturalmente el rey. Recordemos que el monarca, en la concepción española, no estaba considerado como el "propietario" del Estado, sino que era más bien el depositario y administrador de la soberanía de la nación. No obstante, a partir de la dinastía de los Borbones en el siglo XVIII, se consideró al rey como "el amo y señor del Reino y sus dominios", fuente de todo poder legítimo y centro de todas las decisiones.

Pero, como es comprensible, la inmensidad del Imperio colonial español en América hacía imposible que el soberano ejerciera directamente su autoridad sobre tan vastos territorios; de ahí que debiera delegar parte de su autoridad en instituciones de gobierno que se encargaran de manera específica de los diferentes asuntos de las colonias de ultramar. Algunos de estos órganos residían en España, pero otros pasaron a instalarse en América.

ORGANOS ESTATALES QUE FUNCIONABAN DESDE ESPAÑA

Fueron fundamentalmente dos: el Consejo de Indias y la Casa de Contratación. Ambas instituciones asesoraban al monarca y tomaban disposiciones en su ámbito respectivo, tratando de expresar la voluntad del rey. Si se quiere, constituían como el gobierno central y general del sistema indiano todo.

1. **El Consejo de Indias.** Tenía a su cargo todas las funciones políticas y administrativas de las colonias, para lo cual preparaba las denominadas reales cédulas, así como todos los despachos que debían regular la vida de las Indias. También cumplía funciones judiciales, actuando como supremo tribunal al que iban en apelación los casos juzgados por los órganos judiciales coloniales.

2. **La Casa de Contratación.** Se ocupaba de todo lo concerniente al comercio entre España y América, a la vez que tenía ciertas atribuciones judiciales y constituía un centro de estímulo para los estudios científicos y náuticos.

Desde la Colonia hasta bien entrada la República, el Cabildo fue uno de los centros principales del poder estatal.



(1) Para todo este capítulo, se aconseja el repaso del Fascículo 1 de esta colección.

ORGANOS ESTATALES RESIDENTES EN AMERICA

Las distintas autoridades radicadas en las colonias tenían como cometido fundamental ejecutar la voluntad del Rey, que era siempre inobjetable e impostergable. Así, encontramos a virreyes, capitanes generales, gobernadores, reales audiencias, cabildos, etc. En ciertos casos excepcionales, y siempre para defender los derechos del rey, se les permitía a estas autoridades un mínimo de iniciativa; pero ésta era siempre provisional y estaba sujeta a ratificación de las autoridades residentes en España. Tenían, sí, atribuciones legislativas y judiciales propias, cada una en su esfera respectiva; pero aún ellas estaban subordinadas a las decisiones metropolitanas.

DE LAS GOBERNACIONES A LOS VIRREINATOS

En los primeros tiempos de la conquista, la Corona española creó en América grandes unidades regionales para su mejor administración: se fundaron así diversas gobernaciones, dentro de las cuales quedaban englobadas circunscripciones menores, las denominadas capitanías generales.

Más tardíamente se creó un nuevo ámbito político y administrativo, que incluyó bajo su jurisdicción a los recién nombrados: el virreinato, a cuyo frente se encontraba un personaje, el virrey, a quien se dotó de facultades casi equivalentes a las del rey, pero sólo en jurisdicción (su nombre lo está indicando: era, estrictamente, un vice-rey).

El primer virreinato que se creó en América fue el de Nueva España, hoy México (1535). Lo siguió el de Perú en 1544. Durante casi dos siglos fueron los únicos existentes. Grandes proveedores de metales preciosos, en ellos surgieron las primeras grandes ciudades, las instituciones políticas y económicas fundamentales, las universidades.

SE AGREGA EL VIRREINATO DEL RIO DE LA PLATA

En el siglo XVIII, bajo la monarquía de los Borbones, se introducen nuevas divisiones administrativas con la intención de modernizar la estructura colonial. Surgen así los virreinatos de Nueva Granada (hoy Colombia) y del Río de la Plata, a la vez que se crearon las capitanías generales de Venezuela, Puerto Rico, Chile, Guatemala y Cuba.

La expansión anglo-portuguesa en el Atlántico Sur acrecentó la importancia estratégica del virreinato del Río de la Plata, a partir de dos hechos que preocuparon vivamente a España: el establecimiento de los portugueses en nuestra Colonia del Sacramento y la ocupación de las islas Malvinas por los británicos en 1765. Ambas invasiones sirvieron para hacer resaltar la importancia de una región marginada hasta entonces por hallarse desprovista de metales preciosos y de grandes masas de indígenas dóciles para la explotación laboral.

Como consecuencia de este nuevo interés, Buenos Aires en primer lugar y Montevideo a partir de la segunda década del siglo XVIII, se convirtieron en bastiones hispánicos en el Atlántico Sur. A la vez, la región platense pasó a ser el codiciado asiento de una nueva fuente de recursos: se hizo corriente hablar de "las minas de cuero" para aludir a la fabulosa multiplicación de los ganados en las praderas del litoral argentino y de nuestra Banda Oriental.

LA TRIPLE IMPORTANCIA DE LA BANDA ORIENTAL

En el sistema imperial español, la Banda Oriental pasó a tener un significado múltiple: estratégico, político y comercial. Su importancia estratégica residía en su posición dominante en la entrada del Río de la Plata, desde donde se podía controlar el tráfico de dentro y de fuera de este gran complejo fluvial. Pero nuestra Banda era, además, un amortiguador entre el Brasil y el Río de la Plata, y por lo tanto objeto de intensa competencia entre Portugal y España. Asimismo resultaba de particular interés para Buenos Aires, que nos veía como una fuente de recursos ganaderos, "especie de gran estancia arrendada por Buenos Aires". Pero como nuestra Banda no tenía frontera real en el norte que la separara de Brasil, era víctima frecuente de las incursiones portuguesas, al extremo de que los lusitanos llegaron a establecerse sobre el Plata en 1680 con la fundación de la Colonia del Sacramento. España replicó cuarenta años después, fundando Montevideo para oponerse a la peligrosa presencia de Portugal en estas tierras.



Yo El Rey

El rey de España Carlos III fue quien creó el Virreinato del Río de la Plata: comienza a delinearse el Estado colonial.

MONTEVIDEO, CAPITAL NATURAL DE ESTA BANDA

En sus orígenes, Montevideo cumplió una función más estratégica que económica, al constituirse, como ya dijimos, en un basión del dominio hispánico en la región platense y el Atlántico Sur. Ello determinó que se estableciera en Montevideo un "presidio", como se denominaba entonces a las plazas o fortalezas guarnecidas por soldados.

Esta determinación primera se ve muy claramente expuesta en las sucesivas Reales Ordenes que mandaron fundar Montevideo, aunque tardaran en cumplirse, y que invariablemente subrayaban la importancia de "fortificar Montevideo, contener a los portugueses en sus límites, impedir que las naciones europeas se apoderen de una parte tan útil y necesaria para el bien de estas provincias, poblar con familias y de este modo asegurar la campaña de la otra banda donde Buenos Aires se provee de ganado", tal como señala Capillas de Castellanos.

Con el correr del tiempo, la plaza fuerte se convirtió en un eslabón vital para la defensa del Imperio español, y en un importante centro administrativo. Inevitablemente se convirtió también en la capital de la Banda Oriental y adquirió identidad política.

SE DIBUJA UN PRIMER PATRICIADO ORIENTAL

No obstante su carácter y su objetivo militar, Montevideo no pudo escapar a su destino mercantil. El privilegiado emplazamiento de que gozaba, transformó a su puerto en el principal del Río de la Plata, punto obligado de recalada de los buques mercantes, negreros, de guerra, postales, etc. Y este relevante papel comercial corrió parejo al crecimiento de su importancia política.

Directos beneficiarios de este múltiple florecimiento que despuntaba, fueron una parte de las otrora humildes familias pobladoras, cuyos principales, se convirtieron con relativa facilidad en prósperos comerciantes, hacendados y saladeristas. Desde ese momento, el incipiente patriciado oriental buscará servirse de los órganos estatales implantados por España, procurando defender y multiplicar sus nacientes privilegios.

LOS PRIVILEGIADOS Y EL ESTADO COLONIAL

Sin embargo, no les resultaba fácil a los miembros de este primer patriciado alcanzar posiciones relevantes en los órganos de gobierno colonial, por cuanto es sabido que casi todos los cargos oficiales les estaban reservados a los españoles nacidos en España peninsular, mientras que se les vedaba a los criollos, es decir los nacidos en estas tierras americanas (por más que también fueran considerados españoles). Por eso mismo, el patriciado oriental tuvo que ingeniárselas para labrarse un camino de influencias en los centros de poder de la estructura estatal de la Colonia, para gravitar de algún modo sobre ellos.

Lo lograron mediante la presión continua sobre las autoridades coloniales en busca de beneficios que les permitieran seguir ocupando un lugar dominante en la sociedad. Esas presiones se ejercieron, ya a través de los gremios, como en el caso del poderoso gremio que crearon los hacendados en defensa de sus intereses; o bien a través de la influencia del Cabildo, único organismo de gobierno colonial al que podían acceder los criollos.

UN PRIMER GERMEN DE LA FUERZA DEL ESTADO ENTRE NOSOTROS

Dada la realidad económica de la Banda Oriental, la mayor fuente de riqueza de este naciente patriciado provenía del medio rural. De ahí que fuera esencial para sus intereses controlar la campaña. Pero ello no resultaba nada fácil, porque se trataba de un medio donde campeaban las amenazas (maleantes, contrabandistas, indios alzados), las gentes desafectas al trabajo y poco respetuosas de la autoridad, sin contar con que predominaba un fuerte recelo hacia todo lo que proviniera de la capital distante. El resultado fue que se requirió un poder fuerte y centralizado para que el ejercicio de la autoridad fuese efectivo. Ese papel sólo podía desempeñarlo la autoridad española radicada en Montevideo, y ella constituyó, como señalan Barrán y Nahum, la primera forma de poder estatal fuerte que se conoció en nuestro suelo. Quizás prefiguró un embrión —podría agregarse— de lo que sería mucho más tarde el crecimiento notable del Estado uruguayo.

LA NECESIDAD DE UN ESTADO FUERTE— Y CENTRALIZADO

Escuchemos cómo Barrán y Nahum explican esa necesidad de contar con un centro de decisiones y una fuente de iniciativas poderosos en la Banda Oriental de aquellos días:

"La posesión de la tierra, la posibilidad de comerciar, los suministros al ejército y la marina, la fortuna personal en otras palabras, así como la fundación de ciudades y la defensa del territorio, no dependían de la iniciativa privada o vecinal, como en las colonias inglesas del Norte, sino de la iniciativa estatal: la tierra fue distribuida por el Estado mediante mecanismos en que éste era el supremo juez; al comercio lucrativo, con Brasil, con los "neutrales", el negrero, se llegaba por permisos especiales de las autoridades; los suministros a los grandes consumidores del Montevideo dieciochesco —su guarnición, su estación naval española—eran por su misma naturaleza, concesiones del Estado; las ciudades y pueblos más importantes se debieron a la voluntad del Estado español de frenar la expansión portuguesa, y la defensa del territorio estuvo a su cargo. Se ha dicho: el ganado precedió al colono; se debería añadir: y el Estado también, si recordamos que fue debido a la iniciativa y al encuadre militar y administrativo hispano-portugués que la región se pobló—. (Barrán y Nahum: "Batlle, los estancieros y el Imperio Británico", T. III).



Aunque la Campaña era la principal fuente de recursos, no le fue fácil al Estado colonial controlarla.

— LO QUE HABRIA SIDO EL ESTADO ARTIGUISTA.

Es por demás evidente que no se puede hablar con precisión de una concepción artiguista del Estado. No aparece expuesta en ningún documento, ni surge entera de las palabras del prócer. Pero de lo que tampoco cabe duda es que resulta posible extraer de los actos artiguistas y de algunas de sus concepciones, el diseño de lo que para él hubieran sido las bases de un Estado, que lamentablemente no tuvo ocasión de plasmar en el corto tiempo en que ejerció el gobierno de nuestra Provincia. A continuación se intenta presentar una reseña de esas bases, deducidas de la acción artiguista y del entorno histórico en que ésta se desenvolvió.

Indispensable, antes que nada, repasar algunas características de la Revolución artiguista, que fueron expuestas en el Fascículo 2.

UNA REVOLUCION DIFERENTE EN AMERICA

Las revoluciones independentistas americanas del primer cuarto del siglo XIX, que pusieron fin a la dominación española y portuguesa, fueron a menudo obra de minorías ilustradas, ajenas a los intereses de vastos sectores de la población.

En su gran mayoría, estos movimientos no contaron con el apoyo del pueblo, para quien el poder de la monarquía era algo abstracto, mientras que la opresión de sus oligarquías criollas constituía una realidad concreta e inmediata.

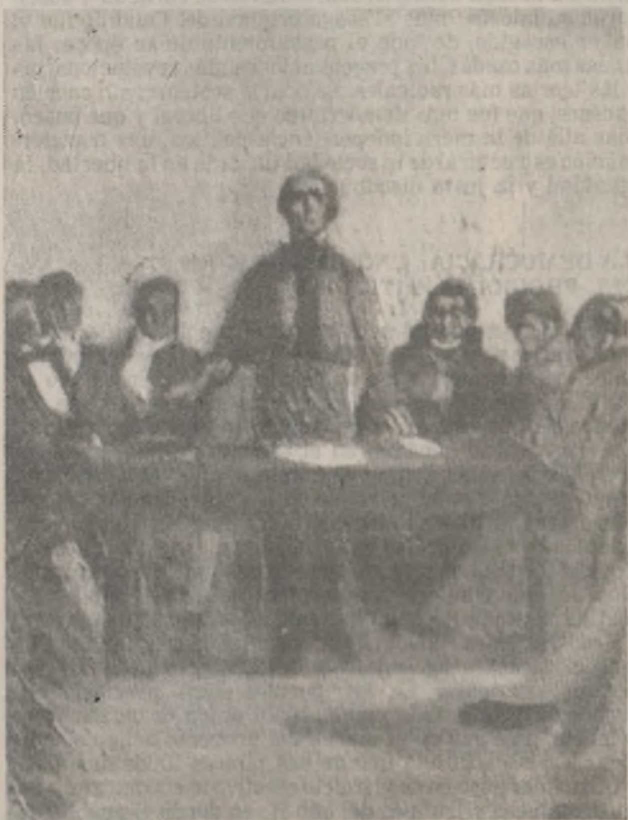
Así ocurrió, por ejemplo, en Argentina y Brasil, donde "las clases superiores criollas, especialmente la burguesía urbana y los latifundistas, entendían hacer la revolución contra España o Portugal para aumentar sus derechos y posibilidades sociales; pero nunca para alterar la jerarquía de las clases sociales coloniales, ni la estructura de que se favorecían".

El movimiento en la Banda Oriental, sin embargo, tuvo un desarrollo y un contenido social, económico y político singular, que lo diferenciaron de las otras revoluciones rioplatenses y le dieron un lugar de privilegio en la revolución hispanoamericana.

La norma de esta última fue que el movimiento tuviera sus núcleos generadores en los centros ciudadanos, su elemento directriz en las clases burguesas criollas, comercial e industrial, y que extendiera su influencia a los pueblos del interior, procurando por ese medio dominar la campaña.

Por el contrario, la revolución oriental rompió esa uniformidad. Su ámbito original fue el campo y el núcleo político-social organizador, el elemento criollo ganadero.

Junto a los fuertes hacendados y prósperos comerciantes, hombres de toda procedencia social se unieron a la lucha: peones, changadores, contrabandistas, curas criollos, negros, mestizos e indios; es decir, los desheredados y parias de la tierra. La participación activa y protagónica del pueblo le dará, sin duda, un carácter particularísimo a la vez que le cargará de un contenido más radical basado en los reclamos de justicia social.



Artigas basó su revolución en la consulta a los pueblos, base —para él— de un Estado verdaderamente democrático

LAS BASES IDEOLOGICAS DEL SISTEMA ARTIGUISTA

Como ya dijimos, no sería apropiado hablar de un Estado artiguista, en la medida que los propios acontecimientos de la revolución y los escasos períodos de relativa tranquilidad impidieron la puesta en práctica de gran parte de su "sistema". Pero siendo una de sus preocupaciones centrales la institucionalización, nos es posible, a lo largo de su acción política en el escenario platense, percibir claramente las bases y fundamentos del mismo.

Desde el punto de vista ideológico, el Caudillo es heredero del pensamiento iluminista del siglo XVIII, de la ilustración española y de las ratificaciones de estos principios en las revoluciones de las trece colonias de Nueva Inglaterra y de Francia. Las ideas de libertad, igualdad y fraternidad generadas en la filosofía de Rousseau y los filósofos enciclopedistas franceses, rápidamente superaron la frontera europea, se arraigaron en los círculos cultos de la Colonia y prendieron en la conciencia de los pueblos de la América hispánica.

De España, América había recibido una rica tradición doctrinaria, basada en el principio de la libertad individual y en el concepto de la soberanía popular. En el marco de estos principios, la sociedad precede al Estado y en un determinado grado de su evolución elige y transfiere el mando, libre y conscientemente, sin dejar por eso de ser depositaria de la soberanía.

Todo este bagaje ideológico, al cual Artigas no fue ajeno, conjuntamente con los acontecimientos rioplatenses de la primera década del siglo, conformaron su carácter y suscitaron su interés; mas el sesgo original del Caudillo fue el haber escogido, de todo el pensamiento de su época, las líneas más osadas, las preocupaciones más revolucionarias y las teorías más radicales. Se podría sostener, sin caer en excesos, que fue más democrático que liberal y que buscó, más allá de la mera independencia política, una transformación estructural de la sociedad fundada en la libertad, la igualdad y la justa distribución.

LA DEMOCRACIA: UNO DE LOS EJES DEL PROGRAMA ARTIGUISTA

Recordemos que los acontecimientos políticos de 1811 y 1812 –ver fascículo Nº 2– provocaron un distanciamiento entre los orientales y las autoridades bonaerenses. No se trataba de simples diferencias circunstanciales, sino de dos modos distintos de ver la revolución en el Río de la Plata. En efecto, poco quedaba en el espíritu de los dirigentes porteños de aquel dogma que animó a la revolución de Mayo. Basados en el principio de la centralización del poder, defendían ahora la idea de crear un centro único para asiento de la autoridad y la obediencia de los pueblos. Aquella fórmula de 1810: "... y no quede duda de que el pueblo es el que confiere la autoridad o mando", había sido sustituida por la del sometimiento a la autoridad superior.

Frente a estos renunciamientos y traiciones, Artigas fijará claramente los objetivos de la revolución: "La soberanía particular de los pueblos será precisamente declarada y ostentada como objeto único de nuestra revolución". Es que en el marco del proyecto artiguista, la democracia constituía uno de sus pilares fundamentales.

Un primer paso en su ejercicio efectivo lo encontramos en las asambleas orientales del año 11, en donde el pueblo, en uso de sus legítimos derechos, había señalado una conducta a seguir. El segundo lo constituyó el propio Congreso de Abril, en el que Artigas convocó a los orientales y se sometió a su decisión en relación con un tema de medular importancia para el futuro de la revolución: "...Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana... Yo ofendería altamente vuestro carácter y el mío, vulneraría enormemente vuestros derechos sagrados, si pasase a decidir por mí una materia reservada solo a vosotros...". E indicó cómo conservar esa autoridad popular. "Por desgracia va a contar tres años nuestra revolución, y aún falta una salvaguardia general al derecho popular. Estamos aún bajo la fe de los hombres, y no aparecen las seguridades del contrato. Es muy veleidosa la probidad de los hombres; solo el freno de la Constitución puede afirmarla. Mientras ella no exista es preciso adoptar las medidas que equivalgan a la garantía preciosa que ella ofrece".

Los acontecimientos posteriores confirmarán la firmeza de las convicciones democráticas del Caudillo: en los momentos cruciales para la revolución, no vacilará en convocar a los pueblos, reuniéndolos en Congresos, sometiéndose a la decisión soberana de la voluntad popular.



Bajo el artiguismo, recibió impulso la actividad comercial: el Estado fomentaba la prosperidad de la República.

LA REPUBLICA, OTRO PILAR DEL SISTEMA ARTIGUISTA

Los ideales de libertad, igualdad y democracia se transforman en simples formas retóricas, si no están respaldados por un sistema de gobierno que haga posible el ejercicio efectivo de la soberanía popular. Es así que la república fue para el artiguismo el marco ideal para conciliar los objetivos de la revolución con el principio de autoridad y disciplina social.

Debemos recordar también que cuando Artigas proclamaba el gobierno republicano, muchos de los prohombres de Buenos Aires, por convicción o por circunstancias del momento, trabajaban por la implantación de una monarquía, única forma que encontraba ambiente entre las clases ilustradas de la época y despejaba los temores de la participación del "populacho" en los asuntos políticos.

Al respecto nos dice el Prof. Melogno: "...En vez de despreciar a los pueblos (Artigas), trataba de adoctrinarlos, elevando a la jerarquía de norma jurídica los espontáneos sentimientos de libertad y justicia. Pero no conforme con un régimen democrático, precisa Artigas "el objeto y fin del gobierno", que será conservar "la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos y de los pueblos"; para prevenir cualquier forma de arbitrariedad, se organizarán los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, "independientes en sus facultades". Se adelantaba así a plantear la vigencia de los llamados "derechos humanos", previniendo incluso contra los posibles excesos del "despotismo militar". Es que comprendía que es vital asegurar los fueros del individuo y las garantías procesales, para salvaguardarlos frente al poderío del Estado; y que ellos giran en torno a la cuestión de la libertad personal, al principio de la igualdad como potencial paridad jurídica de todos los miembros de la comunidad...".

LA IDEA DE UN ESTADO FEDERALISTA

El proyecto Artiguista se complementaba con la consagración de un tipo de organización regional, que, sin pretenderse original, se adecuaba a las necesidades de las provincias platenses. Tal fórmula fue el **federalismo**.

Partiendo del respeto a las soberanías particulares, el pacto federal protegía a las provincias, por un lado, de los abusos del centralismo porteño, y por otro, de los riesgos que significaba una atomización de la región en pequeños estados separados. La fórmula consagraba la unidad dentro de la diversidad, integrándolas políticamente y poniendo en un pie de igualdad las dispares economías provinciales.

En las Instrucciones se planteaba la organización de las Provincias en dos etapas sucesivas: la primera —Confederación— por medio de pactos ofensivo-defensivos, conservando cada una su libertad y autonomía; la segunda —Estado Federal—, una vez lograda la paz donde cada provincia, manteniendo su autonomía, delegaría en un gobierno supremo ciertos asuntos de interés general.

En resumen, el sistema federal armonizaba dos principios básicos: la autonomía provincial y la unidad de las provincias.

UN ESTADO QUE ASEGURE LA JUSTICIA SOCIAL

Para poder completar el análisis de las bases del proyecto popular y nacional del artiguismo, se hace necesario referirse, aunque más no sea someramente, a su política económica, recordando ahora lo ya expuesto en el Fascículo 2.

El mejoramiento económico de la Provincia, así como la preocupación por los débiles y desamparados, constituyeron una constante del pensamiento artiguista. La idea de un Estado democrático resultaba impensable si no se llevaba adelante un proceso de ordenamiento y racionalización de la economía, que garantizara el derecho al trabajo y la subsistencia de los ciudadanos; en definitiva, si no se hacía una verdadera justicia social.

Muy lejano a esto era la situación de las Provincias en esos momentos. A los perjuicios que ocasionaba a los orientales la discriminatoria política de las autoridades coloniales, se agrebaba un estado de desorden y miseria brutal en el medio rural. La anarquía en la propiedad de la tierra, la generalización del latifundio, la defensa de la frontera y la sedentarización del gaucho, la seguridad de la vida de los hacendados, el despoblamiento, la merma de ganados, el contrabando, todos estos problemas unidos se habían convertido en un punto crítico fundamental de la campaña oriental.

Era el viejo problema del "arreglo de los campos" que se venía arrastrando desde la época colonial, ahora agravado, y el cual Artigas conocía muy bien desde tiempo atrás.

Esta situación dio origen al "Reglamento Provisorio para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados", dictado en setiembre de 1815.



En su breve actuación gubernativa, Artigas ilustró con sus actos una concepción de un Estado popular y participativo.

UN ESTADO QUE ASEGURE LA JUSTICIA SOCIAL

En el conjunto de medidas económicas del artiguismo, este Reglamento se nos presenta como la realización más trascendente, donde se pone de manifiesto su programa económico-social y la orientación popular de la revolución.

En él se conjugan la inquietud por la recuperación económica con una honda preocupación social, procurando incrementar la riqueza básica de la Provincia, asegurando la paz y la seguridad de la campaña e insertando a la masa rural, de hábitos gregarios, dentro del sistema productivo.

El Reglamento comprende tres aspectos íntimamente vinculados entre sí:

1) organización administrativa y judicial de la Provincia;

2) plan de distribución de tierras y fomento de la producción;

3) medidas para restablecer el orden.

El verdadero contenido del Reglamento lo constituye el segundo punto, plan de distribución de tierras, que podría hacerse efectivo gracias a los otros dos. A él limitaremos nuestro análisis.

¿Cuál era el origen de las tierras a distribuir?

Con un criterio esencialmente político, se establece que "los terrenos repartibles son aquellos de emigrados, malos europeos y peores americanos, que hasta la fecha no hubieran sido indultados por el Jefe de la Provincia para poseer sus antiguas propiedades". Se consideraba malos europeos a los españoles enemigos; y peores americanos a los criollos adversarios de la revolución.

Seguidamente se establece que "serán igualmente repartibles todos aquellos terrenos que desde el año 1810 hasta 1815, en que entraron los orientales en la plaza de Montevideo, hayan sido vendidos o donados por el gobierno de ella"; y además, las tierras que pertenecieron al Rey, de las que se mantendría una parte para beneficio de la Provincia, siendo distribuido el resto. Las tierras eran expropiadas sin indemnización, estableciéndose algunas excepciones respecto a los orientales casados y con hijos.

A QUIENES SE LES ADJUDICABAN LAS TIERRAS

El profundo contenido social del Reglamento se pone de manifiesto en las normas que regulaban la adjudicación de esas tierras.

La finalidad era "fomentar con brazos útiles la población de la campaña", entregando la tierra a "sujetos dignos de esa gracia, con prevención de que los más infelices serán los más privilegiados". "En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suerte de estancia, si con su hombría de bien propenden a su felicidad y a la de la Provincia".

Las donaciones involucraban obligaciones específicas para los agraciados. Debían iniciar la inmediata explotación del bien, y en caso contrario el mismo sería entregado a "otro vecino más laborioso y benéfico a la Provincia". Se les prohibía, igualmente, enajenar o contraer obligaciones con la garantía del bien de que eran beneficiarios.

Este Reglamento –nos dicen Barrán y Nahum– tenía dos objetivos: uno político-social, consistente en crear una clase media de propietarios rurales comprometida con la revolución; y otro económico-social, al proporcionarle seguridad al hacendado y sedentarizar al gaucho, elementos ambos que coadyuvaban a restaurar la producción.

HABIA QUE LIQUIDAR EL PROYECTO ARTIGUISTA

Todo este programa revolucionario, y en especial su Reglamento de Tierras, alarmó a la oligarquía patricia y a las autoridades bonaerenses y portuguesas. Era un proyecto de posible Estado que ponía en grave riesgo sus distintos pero coincidentes intereses.

Todas estas fuerzas se pusieron de acuerdo para cortar de raíz la experiencia artiguista, recurriendo a los ejércitos de Portugal, que invadieron la Provincia en agosto de 1816.

"Esa dominación promovió otro proyecto de país, una nueva reglexión sobre el destino de la región, al convocar a su patriciado terrateniente y mercantil para que decidiera el futuro de la Provincia en el Congreso Cisplatino de 1821. La actitud que éste adoptó en la ocasión se convirtió en cierta medida en el modelo de pensar y de actuar en el futuro de las clases altas uruguayas" (Barrán y Nahum).



– EL PATRICIADO ORIENTAL APOYA AL NUEVO ESTADO CISPLATINO Y SE PONE A SU SOMBRA.

Las clases altas orientales sintieron gravemente comprometida su supremacía ante el embate radical de la revolución popular artiguista. Cuando lograron quebrarla con el apoyo portugués, recibieron con los brazos abiertos al invasor y cooperaron con él en la formación de un nuevo Estado que les consolidara sus privilegios amenazados por Artigas. Surgen así en nuestra provincia nuevas formas estatales al servicio de la nueva situación. Pero pronto se revelaron inadecuadas para los intereses de nuestro patriciado, ya que favorecían con preferencia a los personajes extranjeros del régimen, y no a los orientales. Nuestras clases altas dejaron entonces de apoyar al sistema cisplatino y comenzaron a trabajar para independizarse de él.

LA CLAUDICACION VERGONZOSA DE NUESTRO PATRICIADO

La revolución artiguista afectó duramente los intereses de las clases dominantes de la provincia. Con la destrucción del Estado de clase de la Colonia, el patriciado había perdido el aparato jurídico-político que garantizaba la promoción y defensa de sus intereses.

Estos perjuicios serán los que movilicen a nuestra clase principal –conjuntamente con la oligarquía porteña y los portugueses– en favor de una solución rápida que terminase con la "anarquía" artiguista y su proyecto democrático y popular.

Anteponiendo sus intereses a los de la nación, aceptaron de muy buen grado la ocupación militar de nuestro territorio por las tropas imperiales portuguesas.

LOS QUE SALVARON LA DIGNIDAD

"Pero no todo eran zalemas, genuflexiones y agachadas de los miembros más conspicuos de la burguesía comercial y de los grandes terratenientes. El honor de la patria humillada y ultrajada fue salvado por el pueblo. En medio de tanta abyección, numerosos criollos recorrieron la ciudad dando "¡Mueras!" a los traidores, a los portugueses y a los aportuguesados. Y los que no tenían las manos limpias ni la conciencia tranquila (...) exhibían sus temores, como cuando Gerónimo Pío Bianqui, en nombre de la mayoría capitular, al recibimiento le decía: "que era urgente sofocar las exaltaciones de personas, que por la divergencia de opiniones motivo de la guerra civil, habían ocasionado varios insultos dentro del mismo pueblo, para lo que pedían se tomasen medidas que evitasen en lo sucesivo, tanto por la trascendencia que ello tenía, cuanto por los males que podían atraer". (L. Sala y otros: "La oligarquía oriental en la cisplatina".).



El nuevo Estado surgido de la ocupación portuguesa, fue recibido con alborozo por nuestro patriciado, como lo fueron las tropas invasoras.

EL SUEÑO DE UN ESTADO FUERTE

Comenzaba así el período de la Cisplatina.

El patriciado, bajo la administración "pacificadora" de Lecor, veía satisfecho restaurarse el orden social y económico, en los marcos de una progresiva organización que le devolvía la seguridad y la directa administración de sus intereses.

El proyecto patricio implicaba la posibilidad de constituir un Estado con un estatuto jurídico-político propio, aunque incorporado a un gobierno fuerte que garantiza el orden y la prosperidad. Tal fue la solución aprobada en el Congreso Cisplatino de 1821. "He aquí -nos dicen Barrán y Nahum—la nota que pronto se convertiría en constante en la mayoría de los proyectos nacionales de las clases altas uruguayas en el siglo XIX y aún en el siglo XX, expuesta en éste con eufemismos que permitirían recubrir el añorado gobierno represivo con la vestimenta de la defensa de la nacionalidad ante la invasión de ideas extranjeras, por ejemplo".

DEVOLVIENDO LAS TIERRAS QUE LA REVOLUCION ADJUDICO

Entre los más importantes problemas que debió enfrentar la administración de Lecor, se encontraban la calamitosa situación económica de la provincia y los permanentes reclamos por la propiedad de la tierra.

Al antiguo e insolucionado problema del desorden en la tenencia de la tierra, se sumaban las reclamaciones de los antiguos propietarios cuyas tierras habían sido expropiadas de acuerdo con el reglamento del 15 y las exigencias de los donatarios artiguistas sobre los terrenos recibidos.

El patriciado terrateniente apostaba a una solución favorable a sus intereses, pues los compromisos asumidos por el invasor garantizaban el total respeto a la propiedad. No obstante, las primeras resoluciones al respecto procuraron no herir en forma directa a los donatarios artiguistas, aunque los reducía a la condición de simples poseedores.

Sin embargo, en la solución final adoptada primó la alianza entre la clase patricia y el invasor: los adjudicatarios artiguistas fueron desconocidos en sus derechos y reducidos a simples ocupantes, en el mejor de los casos, o expulsados lisa y llanamente de sus tierras.

UN PATRICIADO QUE SONRIE SATISFECHO

Por otra parte "...las obras de restauración material de edificios públicos, calles, alumbrado; las medidas de orden sanitario; los propósitos moralizadores, contribuirían a afianzar ante la oligarquía montevideana, la imagen de un régimen largamente añorado, cuyas ventajas, por su parte, el gobierno se encargaba de explicitar en abundantes bandos y pregones.

No menos trascendencia tuvieron las disposiciones referentes a la vida económica. El puerto de Montevideo conoció un período de intensa actividad, que culminaría en 1818, en que pudo constatarse un fuerte crecimiento de la población y una redoblada actividad mercantil. En la bahía, las naves mercantes -sobre todo inglesas— afluían cada vez en mayor número, y en las tiendas de la ciudad las damas patricias encontraban el surtido de "novedades" que les permitían lucir a la moda del siglo en los salones frecuentados por los aristocráticos oficiales lusitanos y los prohombres severos y condecorados del régimen, con aires de música suave, plática culterana y brindis oportunos a la salud de su Majestad Fidelísima... Esta situación tenía también sus contraluces, provenientes sobre todo de la autoridad sin límites que ejercía Lecor y de la voracidad fiscal con que se manejaban las contribuciones, cada vez más altas, frente a la necesidad de atender los desmedidos gastos burocráticos y de representación, con que se sostenía el régimen..." (T. Melogno, "Portugos y brasileños").

NAUFRAGA LA ILUSION DE UN ESTADO CISPLATINO

Nada despreciables fueron las prebendas para la oficialidad portuguesa, agracida con enormes extensiones de tierras, fundamentalmente al norte del Río Negro, y con los arreos de ganado hacia el Brasil. Esto generó descontentos: no obstante haber sido el patriciado el soporte social y económico del régimen de la Cisplatina, los desbordes de autoridad del ocupante extranjero, los perjuicios ocasionados a la economía por el invasor, terminaron malquistando sus relaciones.

Perdida ya la confianza en el régimen cisplatino y sintiéndose minados en sus bases políticas y económicas, los otrora partidarios y colaboracionistas apoyaron decididamente la empresa de los Treinta y Tres orientales.

Lograda la independencia, y fundada en 1828 la República Oriental del Uruguay, el patriciado se lanza entonces tras la formación de un nuevo Estado que respondiera a sus intereses y los consolidara. El Estado uruguayo prolongó así, en este aspecto, una línea de continuidad en el proceder de nuestra oligarquía, manifestado en la Colonia primero y en la Cisplatina después.





Saraos, recepciones, esplendores mundanos: nuestro patriciado baila al compás de los portugos y secunda en los hechos la organización estatal cisplatina.

– EL NACIMIENTO DEL ESTADO URUGUAYO (1828-1830).

A partir de este momento, fundada la República Oriental del Uruguay, comienza propiamente la evolución del Estado uruguayo. En su origen, el patriciado oriental —como recién señalábamos— buscó utilizar sus privilegios económicos para afirmar su posición dentro del Estado recién creado.
Sin embargo más tarde, a lo largo de las décadas siguientes, presenciaremos un fenómeno por demás peculiar y característico de la evolución uruguaya, ya señalado al comienzo de este trabajo: el Estado no será siempre el reflejo directo de los intereses de las clases dominantes propiamente dichas, e irá adquiriendo un fortalecimiento autónomo de manera creciente, en manos de un grupo de políticos y hombres públicos que no en todos los casos estuvieron ligados a los sectores económicamente poderosos.
A partir de este capítulo, este singular proceso será examinado siguiendo sus distintas alternativas y expresiones desde aquel origen en 1828-30 hasta prácticamente nuestros días.

1. La formación del nuevo país.

UNA NACION POR DEMAS PROBLEMATICA

El proceso histórico de 1825 a 1830 condicionó la marcha de la sociedad uruguaya y configuró las características del Estado oriental durante gran parte del S. XIX.

La independencia declarada de derecho en 1825, fue obtenida de hecho en 1828, al firmarse con la mediación inglesa –interesada en la separación del Río de la Plata en dos soberanías– la llamada Convención Preliminar de Paz entre las Provincias Unidas y el Imperio del Brasil.

Por dicha Convención, el Uruguay nacía –cumplidos ciertos requisitos– como Estado nominal y políticamente soberano, separándose a la vez de uno y otro de los países contratantes (Argentina y Brasil).

Las múltiples omisiones y errores de su texto le auguraban un futuro incierto al nuevo Estado: la ausencia de límites precisos, la tutela de los gobiernos contratantes y la apertura de nuestras aguas a la libre navegación comprometían nuestra vida política.

> **UN PANORAMA NADA ALENTADOR**
>
> **Sin fronteras naturales en el norte, con evidente continuidad socio-económica y cultural hacia el oeste, con menguada población y más menguadas rentas... la nueva entidad nacional adolecerá durante décadas de una crónica, radical insuficiencia. Una insuficiencia que mediatizará todas sus decisiones, cancelando su ámbito específico de poder y hará pasar sobre sus fronteras, durante un tercio de siglo por lo menos, todos los conflictos ideológicos y sociales del área.**

LOS BENEFICIOS DEL NUEVO PAIS

Sin embargo, los intereses de Inglaterra quedaban satisfechos, en la medida en que se consagraba la instalación de un "estado tapón" en el costado suratlántico de América y se allanaban los caminos para la expansión de su capitalismo industrial y comercial. La oligarquía criolla, temerosa de la salida "orientalista" de Lavalleja y de una posible "unidad" del Plata bajo la hegemonía porteña, encontró en las resoluciones de la Convención Preliminar la solución a sus intereses de clase.

Por otra parte, esa oligarquía vinculó su suerte al Imperio Británico y se constituyó en la intermediaria entre la población nativa y las grandes potencias del exterior – Inglaterra y Francia–, que comenzaban a ejercer una suave pero firme hegemonía.

Conviene examinar muy brevemente el significado de esta persencia europea en el comienzo de nuestra nación, y el marco internacional dentro del cual ésta se puso a andar.

2. La ideología europea que condicionó el nacimiento de nuestro Estado.

EL TRIUNFO DEL CAPITALISMO LIBERAL EN EUROPA

La revolución económica iniciada en la segunda mitad del siglo XVIII en Gran Bretaña, se extendió por el continente europeo durante prácticamente todo el S. XIX. De esta manera, se desarrollaron las bases y la estructura del capitalismo liberal.

Los cambios económicos de esta época estarán vinculados estrechamente con los cambios sociales: la sociedad de clases se impondrá a la caduca sociedad dividida en estamentos, que pretendía revitalizar la restauración absolutista de la monarquía. Ahora la burguesía alcanzará el poder económico y social, afirmándose políticamente a través de las revoluciones liberales de 1830 y 1848.

Los principios que caracterizarán en gran parte a la sociedad del siglo XIX, se resumen o confluyen en una nueva ideología: el LIBERALISMO, expresión ideal de la nueva mentalidad burguesa.

ADOPTAMOS LAS CONCEPCIONES BASICAS DE LA BURGUESIA EUROPEA

De ella surge un nuevo sistema político, que se basará, fundamentalmente, en el DERECHO CONSTITUCIONAL, frente a la tradicional monarquía de "derecho divino". Uno de los conceptos fundamentales será el de SOBERANIA NACIONAL –no popular–, según el cual el poder del monarca ya no será absoluto ni le vendrá otorgado "por la gracia de Dios", sino que le estará dado por la nación, mediante una constitución que el rey ha de jurar y respetar, y en la cual se recogerán los principios jurídicos que han de regir al Estado. En toda constitución liberal aparecerán también otros principios básicos a los que la burguesía, heredera de los ideales de la Ilustración, considera esenciales para el bienestar y el progreso de la sociedad: el reconocimiento de los derechos del hombre, expresados en las libertades cívicas de reunión, asociación y prensa, y la regulación de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, separando en lo posible las funciones específicas de ambos.

Gran parte de estos principios de la doctrina liberal serán recogidos por los nacientes Estados americanos, entre otros el nuestro. El patriciado oriental transplantó al nuevo país esa ideología burguesa, sin atender demasiado a nuestras realidades.

3. El patriciado y la Constitución de 1830.

EL PATRICIADO TOMA LAS RIENDAS DEL NUEVO PAIS

De acuerdo con la Convención Preliminar, debía reunirse en el nuevo Estado una legislatura que tuviera poderes de constituyente y designara un gobierno provisorio. A fines de noviembre de 1828 quedó instalada la asamblea con su doble misión. Esta reunió hombres de ideologías y tendencias diversas, hasta antagónicas: había allí abrasilerados, unitarios y federales, artiguistas y antiartiguistas"... Muy escasa era la representación de los que habían compartido los sacrificios de las duras jornadas de la "Patria Vieja": Lázaro Gadea y Manuel Barreiro eran quizá sus únicos y solitarios exponentes. La reconciliación de los compadres Lavalleja y Rivera otorgaría al abrazo de los patricios la reconfortante aquiescencia de los representantes de la "plebe" criolla, conmovida en sus más caras afecciones orientales por la esperanza de una patria libre y soberana..." (J. Williman).

El patriciado, superando sus discrepancias anteriores, pretendía ahora recuperar el poder político y social que detentaba durante la Colonia y que las luchas por la independencia habían desdibujado sensiblemente. En una palabra, pretendía monopolizar el control del nuevo Estado y convertirse en el protagonista único de su destino nacional. Un instrumento fundamental, de esa tentativa fue la primera Constitución que se le dio a nuestro Estado.

UNA CONSTITUCION DIVORCIADA DEL PAIS REAL

La carta constitucional fue elaborada según el modelo de las constituciones liberales de su época, pero fundamentalmente de la de Rivadavia en Argentina –conservadora y unitaria– de 1826. Los miembros de la Asamblea tenían un concepto académico de la vida constitucional. No se fundaron en la realidad social para organizar en un cuerpo de leyes las normas que habían de regular la vida política y administrativa del nuevo Estado. Por el contrario impusieron a la realidad los dictados abstractos de su constitucionalismo teórico.

Aún reconociendo su indudable significación histórica, la Constitución del 30 adoleció de importantes errores y desajustes con la realidad, que repercutirán en la evolución del Uruguay independiente.



Un país aquejado de carencias se echa a andar. Poco podrá hacer por levantarlo el flamante Estado.

La Constitución de 1830 llevaba implícita la concepción de un Estado que asegurara el predominio de las clases dominantes.

LAS SORPRESAS Y DESACOMODOS DEL PATRICIADO ORIENTAL

Guillermo Stewart Vargas explica de este modo las razones que movieron a nuestro patriciado en aquellos días iniciales:

"La matriz del Estado de clase de la Colonia había sido hecha añicos por la Revolución. Poco a poco se suprimió lo que España había estatalmente edificado. En la misma medida que se avanzaba hacia la Independencia, desaparecerían las instituciones españolas. El nuevo espíritu las recusaba como si fueran símbolos de ominoso vasallaje. Precisamente, por todo esto, al patriciado se le hacía cada día más difícil satisfacer su aspiración de ocupar el lugar y grado que los "chapetones" (españoles de Esp.) ocupaban en la Colonia. Conjuntamente con éstos, la Revolución había suprimido los alvéolos estatales en los que los "chapetones" habían estado alojados; y por tanto, el patriciado se encontraba desorientado y perplejo al comprobar que la forma misma del Estado de clase era lo que había desaparecido".

La matriz del Estado liberal burgués tampoco ofrecía muchas posibilidades para poder ser usada por nuestros mayo res. Se la conocía en teoría; y se carecía totalmente de la más elemental experiencia para fundir real y positivamente la forma. Constituía una novedad demasiado reciente. Tenía mucho de novelería. Era evidente, además, que en el Río de la Plata faltaban las premisas que en Europa habían hecho viable el Estado liberal burgués: una fuerte y asentada burguesía y un general respeto de las instituciones, de las leyes y el Derecho".

"Recordemos también que el patriciado experimentó otra desagradable sorpresa. La Revolución había desquiciado completamente los marcos tradicionales de la sociedad, y al desquiciarlos apareció menos dominante la situación que como clase tenía desde la Colonia el patriciado. Antaño, psicológicamente había asumido, con la conformidad de todos, la tácita representación de los criollos frente a los "chapetones"; hogaño, no únicamente no se recordaban sus servicios, sino que el patriciado se había tenido que confundir con las masas para salir adelante con la Revolución; y al triunfar ésta, fue imposible intentar volver a la estratificación social de la Colonia".

UNA CARTA ELITISTA Y LIBRESCA

Aunque ya fue estudiada en el Fascículo 3, recordemos los linaeamientos principales de la Constitución de 1830 en cuanto al carácter del Estado que consagraba.

El texto programaba un régimen republicano, representativo, unitario y con separación de poderes, inspirado en la corriente europea del liberalismo llamado "doctrinario", lo que equivale decir un sistema político concebido para oponer vallas eficaces a la participación popular.

Si bien instituía una estructura representativa, ésta era de participación limitada, pues apartaba del ejercicio de la ciudadanía a sirvientes a sueldo, peones jornaleros, vagos y analfabetos, que en la realidad de nuestro país significaba la mayoría de la población.

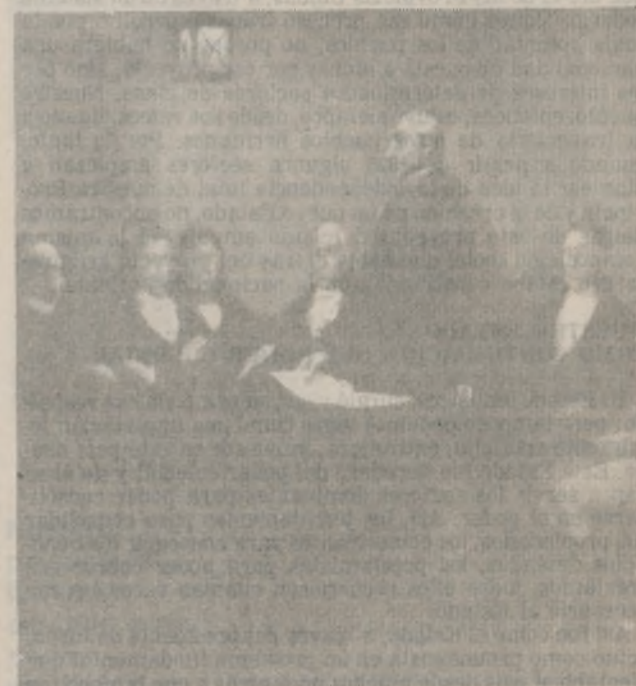
Los requisitos de fortuna y la forma de elección del Presidente y senadores –en segundo grado el primero e indirecta los segundos–, así como la exclusión de los militares del Parlamento –dirigentes natos de la masa rural– y la supresión definitiva de los Cabildos– verdaderas escuelas de gobierno con arraigo popular–, conformaban un orden político - institucional controlado en su totalidad por la oligarquía urbana.

Las excesivas atribuciones del Poder Ejecutivo; la centralización de las administraciones departamentales en la capital; la no consagración de los derechos de reunión y asociación y la falta de estímulos para el progreso material e intelectual de la República, completaban este nuevo estatuto jurídico que consagraba un modelo de Estado llamado "juez y gendarme", fiel exponente del liberalismo del siglo XIX y ámbito ideal de realización del deseado orden burgués.

A CONTRAMANO DE LA REALIDAD

Escasa viabilidad tenía tal prospecto de vida política y muy pronto la realidad desmentiría las esperanzas de los más optimistas"... Pesaron gravosamente la radical discontinuidad entre la concentración humana y económica de la capital y el campo semidesierto de la ganadería extensiva, la falta de toda textura institucional de sostén, el primitivismo áspero de las pautas que regían la conducta de la inmensa mayoría que nunca había consentido formas tradicionales internalizadas de autoridad y estaba muy lejos de cualquier admisión racional legal de ella. Con un Estado desarbolado, carente de instrumentos idóneos de imposición más allá de la capital, sin formas de articulación y agregación regulares para intereses y voluntades, sin normas de legitimidad efectivamente aceptadas, la realidad promovió, al margen del esquema consitucional, otros medios para el cumplimiento de las funciones estatales mínimas... otros procedimientos para la fijación de las metas sociales, otros patrones de legitimidad y consentimiento. De esta estructura espontánea ha sido el caudillo el ingrediente más iluminado..." (Real de Azúa).

Los desencuentros entre el Uruguay legal y el Uruguay real pusieron de relieve la artificiosidad de esa creación jurídica, su falta de arraigo en la realidad objetiva y subjetiva de nuestro pueblo. Los sucesivos conflictos que padecerá nuestra joven República encontrarán en la Constitución de 1830 a una de sus principales causas.



En los primeros pasos del país, nuestros hombres públicos atendieron más a los conceptos abstractos que a la realidad concreta.

– EL ESTADO PATRICIO Y SUS DEBILIDADES (1830-1875)

A partir de 1830, surge un nuevo Estado, el uruguayo, con una serie de problemas que recién se solucionarán sobre fines del siglo. Un Estado que no estaba consolidado, que no tenía antecedentes como tal, que no estaba respaldado por una nacionalidad efectivamente conformada; un Estado sin medios financieros y sin un aparato coactivo eficaz.

Sin embargo, a pesar de todas esas carencias en el Uruguay de 1830 y de todo el período que abarca este capítulo, el Estado fue "el único centro de poder orgánico frente a un medio social todavía no estructurado y empobrecido por la violencia crónica." (Barrán y Nahum en "El problema nacional y el Estado: un marco histórico").

UN ESTADO SIN UNA NACIONALIDAD YA CONFORMADA

Trataremos de explicar esta aparente contradicción. En 1830, decíamos, surge el Estado uruguayo cuando aún no está conformada nuestra nacionalidad. El proceso de nuestra independencia, surgido de la revolución artiguista, no había girado en torno a nuestra conformación como Estado independiente, sino en torno a nuestra independencia de España, pero también a nuestra integración a un espacio mucho más amplio (no sólo en el plano geográfico), que era el de las Provincias Unidas, a través de un sistema federal. Vimos cómo ese proceso fracasó, pero no por la mala voluntad de los pueblos, no porque no hubiera una nacionalidad dispuesta a luchar por ese proyecto, sino por los intereses de determinados sectores de clase. Nuestro pueblo, entonces, estuvo siempre, desde sus raíces, ligado a la trayectoria de otros pueblos hermanos. Por lo tanto, cuando a partir de 1825 algunos sectores empiezan a plantear la idea de la independencia total de nuestra Provincia y de la creación de un nuevo Estado, no encontramos detrás de este proyecto el mismo empuje, ni la misma composición social que había detrás del proyecto artiguista. No estaba constituida aún la nacionalidad oriental.

NUESTRO ESTADO COMO CONTINUACION DEL PODER COLONIAL

El Estado, entonces, surgió y se conformó sin ese respaldo; pero tampoco podemos verlo como una implatación totalmente artificial, extranjera, impuesta en este país nuevo. Este Estado fue heredero del poder colonial y de él se van a servir los sectores dominantes para poder consolidarse en el poder. Así, los terratenientes para consolidar sus propiedades, los comerciantes para conseguir los beneficios deseados, los prestamistas para poder cobrar sus préstamos, todos ellos recurrieron cuantas veces les fue necesario al Estado.

Así fue como el Estado, a través del presidente de turno, actuó como protagonista en un problema fundamental que afectaba al país desde muchos años atrás y que tampoco se solucionaría en este período: el problema de la tenencia de la tierra. Los que ya poseían tierras y querían legitimar su titularidad, o los que no tenían y aspiraban a ser hacendados, recurrieron tanto a Rivera como a Oribe para obtener esos favores. Favores que había que pagar con la adhesión personal a los dos grandes caudillos, conformándose así las banderías tradicionales, germen de los partidos políticos. (Fascículo 9).

LA DEBILIDAD DEL PODER CENTRAL

Sin embargo, a pesar de esta aparente solidez del Estado, aliado de las clases patricias, había una gran debilidad en el poder central. A los 9 años de haber iniciado nuestra vida institucional, el país se vio envuelto en un conflicto de grandes proporciones, que pasó rápidamente, de ser un conflicto entre banderías, a constituir una guerra internacional, con la intervención no sólo de los países fronterizos, Argentina y Brasil, sino también de algunas potencias europeas como Francia e Inglaterra. En 1851 terminó la Guerra Grande. De ella salió consolidada nuestra nacionalidad y también nuestros bandos políticos blanco y colorado; a pesar de que, responsabilizados de este gran conflicto, al terminar la guerra se intentará decretar su inexistencia, iniciándose el proceso de la política de fusión, que fracasará a los pocos años.

En parte, justamente, el proyecto de la fusión fracasa por la debilidad del gobierno central para enfrentar los numerosos levantamientos que se sucedían en la campaña.



El primer Estado uruguayo no contó con un ejército que apoyara su poder: sus soldados eran gauchos sin ninguna superioridad técnica sobre los revolucionarios que pudieran alzarse contra el gobierno.

CUALES ERAN LAS PRECARIEDADES MAS GRAVES

A pesar de la aparente solidez del Estado y del esfuerzo de algunos presidentes por mejorar la administración, el Estado padecía de un déficit crónico. La mayor parte de los recursos del Estado salían de la Aduana; por lo tanto, los ingresos del país se hallaban tremendamente ligados a las subas y bajas del comercio de importación y exportación. Por otro lado, el resto de los ingresos, que era mínimo, provenía de los impuestos, que resultaban insuficientes y que muchas veces no se recaudaban por falta de un personal idóneo. Por otro lado, en el caso de la Contribución Directa, los esfuerzos de los estancieros por ocultar o disminuir sus posesiones, unidos a la ineficacia del aparato administrativo del Estado, hacían de estos ingresos más una ficción que una realidad.

Esta debilidad financiera del Estado producía a su vez la debilidad tecnológica y por lo tanto, la falta de un poder coactivo. El gobierno no tenía dinero suficiente para adquirir armas que le permitieran lograr una superioridad eficaz sobre los revolucionarios que se levantaban en la campaña muy a menudo. La lucha entre las fuerzas revolucionarias y las del gobierno fue muy pareja durante todo este período: habrá que esperar a la "modernización" de fines del siglo, como efecto de la administración de Latorre, para encontrar un gobierno con un poder coactivo realmente consolidado. Dicho de otro modo: a la falta de un poder central fuerte, corresponde la inexistencia de un ejército con carácter nacional: "a la dispersión del poder correponde la dispersión de la violencia armada en el cuerpo social" (Selva López: "Estado y FF.AA. en el Uruguay del siglo XX").

Por ese mismo atraso tecnológico debemos explicar la falta de una importante red de comunicaciones entre la capital y el interior. Hasta la década del 70, el único medio de transporte era el caballo; por lo tanto, las comunicaciones entre la campaña y Montevideo se hacían a través de los chasques, que permitían, si las condiciones climáticas eran favorables, conocer en la capital lo que ocurría en el departamento más alejado recién a los dos días del suceso.

Como vemos, todos estos elementos llevaban a que el poder central que residía en la Capital no contara con la eficacia necesaria para establecer la paz y el orden en todo el territorio.

UN ESTADO QUE ASEGURARA LA PAZ

Al fracasar la fusión, recrudecen las guerras civiles, que se vuelven cada vez más largas y que arrastran en cada ocasión un número creciente de paisanos. Al terminar la guerra del 70, se procura una nueva solución al problema de las incesantes contiendas armadas: fue la llamada coparticipación. Las características y motivos de la implantación de este sistema ya fueron estudiados en los fascículos 4 y 9. Aquí sólo nos corresponde analizar lo que tal política significó en la evolución del Estado uruguayo.

La coparticipación fue un intento de solución que buscaron las clases altas para tratar de establecer una paz definitiva en el territorio. Estos sectores deseaban mantener la paz porque ésta era la principal garantía de su estabilidad y de su consolidación.

La ineptitud para modificar la estructura jurídica del país, la incapacidad del gobierno central para extender su influencia a todo el territorio nacional y la necesidad de establecer la paz a fin de evitar la ruina económica, llevaron a adoptar esta solución política que implicó la instalación de un Estado dentro de otro Estado.

Para algunos autores, este sistema tiene similitudes con el feudalismo europeo de la Edad Media. Así, por ejemplo, según la Prof. Selva López, "...a la predominante feudalización del poder que impera en el período, corresponde una feudalización de las fuerzas armadas. La violencia está presente en todo momento, disuelta aún en el cuerpo social. Ese Estado, apenas un poco más que una aspiración formal, aún no atina a la racionalización exitosa de la violencia necesaria al ejercicio del dominio de una clase entre otras".

EL ESTADO, EL CAUDILLO, EL PAGO

"El Estado, o sus primeras formas embrionarias, con base administrativa en la capital-puerto, con asiento económico en las rentas de aduana, con personal reclutado entre los sectores urbanos de raíz comercial-profesional, no llega con su poder a todos los ámbitos del territorio nacional; el poder estatal es contestado por el partido de oposición y por el caudillo de cada pago, al llamado de la convocatoria revolucionaria. El Estado, del que no se puede decir que sea meramente formal, no tiene sin embargo alcance nacional; el hecho encubre no solamente la ausencia de las bases materiales indispensables para la generalización del poder –constitución de un mercado interno, de una infraestructura vial y de comunicaciones– sino las dificultades de cualquiera de los sectores en pugna para hegemonizar el sistema. En condiciones de escaso desarrollo capitalista, cada caudillo es el Estado en su pago." (Selva López: Estado y FF.AA. en el Uruguay del siglo XX).

Habrá que esperar hasta el advenimiento del batllismo y la efectiva consolidación del aparato del Estado que se dio a principios de este siglo, para que se estableciera nuevamente la unificación de todo el territorio nacional.



Nuestro paisano se iba tras el caudillo, cuyo poder regional no podía ser contrarrestado por un Estado que carecía de alcance nacional.

— LA CONSOLIDACION Y MODERNIZACION DEL ESTADO URUGUAYO (1875-1903)

Como venimos viendo en los capítulos anteriores, en nuestro país no existió durante el período que va desde nuestra independencia hasta la década de los 70, un Estado que respondiera efectivamente a la infraestructura existente. No hubo durante esas décadas ninguna solución real y de fondo para poner fin a los problemas sociales y económicos que se estaban planteando en nuestro país. La compartimentación del Estado a que condujo la coparticipación, no podía llegar nunca a ser una solución de fondo y duradera; en tanto que las ideas de los principistas para terminar con las luchas de los caudillos, sólo eran una solución superficial y no atacaban la problemática de fondo.

LAS CLASES ALTAS EN BUSCA DE UN ESTADO FUERTE

Pero en la década de los 70 se va a producir un cambio importante en nuestro país: los sectores económicamente más fuertes de nuestra sociedad, las llamadas "fuerzas vivas", van a buscar los caminos necesarios para poder consolidarse en el poder. Para eso, necesitaban reestructurar el poder político, crear una estructura que desde el poder implantara los cambios necesarios para poder garantizar su consolidación como clase dominante. Y así la clase alta rural, dominada en ese entonces por el sector de los hacendados progresistas reunidos en la Asociación Rural, y la clase alta urbana formada por los grandes comerciantes, banqueros, saladeristas, reunida en la Bolsa de Comercio, buscaron (y encontraron) en el ejército y en la figura del Coronel Lorenzo Latorre el instrumento para lograr sus aspiraciones.

Una vez asumido el poder, el dictador pagará puntualmente a cada uno de los sectores que lo llevaron a él, por medio de una serie de reformas. En el campo financiero, a través de la reducción del déficit, la eliminación del circulante sin respaldo, la adopción del monometalismo (1) etc., con lo cual beneficiará directamente al alto sector mercantil montevideano; en la campaña, aumentando la vigilancia, introduciendo el alambrado, etc., con lo que benefició específicamente a los grandes hacendados.

(1) El monometalismo consistió en la adopción de un único metal como respaldo de la moneda que se emite. Antes se utilizaban tanto el oro como la plata (bimetalismo).

LATORRE MODERNIZA EL ESTADO

Pero para poder realizar toda esta serie de reformas, Latorre tuvo que ir consolidando un cambio estructural más profundo y que también se efectuó a través de reformas concretas: la consolidación del poder estatal. Era imposible pensar en encarar una política diferente a la que se venía dando en nuestro país, sin la consolidación del principio de autoridad. Los cambios que pedían las "fuerzas vivas" no podían llevarse a cabo en la situación de inseguridad y anarquía que vivía nuestro país desde 1830. La consolidación de la propiedad privada, y por lo tanto de los sectores dominantes en el poder, sólo podía lograrse a través de la consolidación de un Estado que si bien existía en nuestra superestructura jurídica (la Constitución de 1830), no se adaptaba a las realidades políticas y sociales nuevas que iba enfrentando el Uruguay.

En resumen, el proceso de "modernización" en lo económico y social, que se estaba produciendo en el país, debía necesariamente ser acompañado por un proceso de modernización del Estado.

Y Latorre llevó a término ese proceso de modernización del Estado en distintos aspectos. Empezaremos por ver los cambios en el aparato represivo del Estado.

UN EJERCITO FUERTE PARA UN ESTADO FUERTE

El ejérctio nacional había comenzado su transformación unos años antes del ascenso al poder del militarismo; cuando otro dictador, Venancio Flores, lo necesitó para pagar su deuda con sus aliados Mitre y los brasileños que le habían permitido tomar el poder (Fascículo 4). Así colaboramos en una de las empresas más nefastas de la historia hispanoamericana, la guerra contra el Paraguay o guerra de la Triple Alianza, con la que se buscó la aniquilación sistemática de dicho país. Allí se consolidó nuestro ejército, se profesionalizó y adoptó las características de un ejército moderno. Ese nuevo ejército profesional fue el que le permitió a Latorre dar el golpe de Estado unos años más tarde. Pero ese ejército va a recibir durante el gobierno de Latorre algunos aportes fundamentales que contribuirán a consolidarlo aún más. Esos cambios son fundamentalmente de carácter técnico, y se refieren a la importación de armas nuevas. La introducción del fusil Remington primero, y del Máuser después, es el elemento que va a señalar diferencias cada vez más importantes entre el ejército nacional y los revolucionarios, ya que el gobierno se reservaba el monopolio de la importación de dichas armas



Desde Latorre, el ejército uruguayo adquirió fortaleza y se modernizó, pasando a ocupar un lugar prominente en la organización estatal. Casi como un símbolo, esta foto muestra a infinidad de uniformados junto a algunos civiles y eclesiásticos, pero poquitos...

y estableció una disposición especial por la cual les encargaba a todos los jefes políticos de los departamentos que impidieran su posesión por particulares, procediéndose a requisarlas. Gracias a su largo alcance y su rapidez de tiro, el Remington fue un elemento fundamental en el triunfo de la infantería de gobierno sobre los revolucionarios, que además no contaban con el personal especializado que requerían esas armas, ni con los recursos financieros para conseguirlas dado su alto costo.

EL ESTADO MODERNIZA LAS COMUNICACIONES

Otra preocupación fundamental del dictador para lograr el establecimiento de la paz en todo el territorio, fue el mejoramiento de los medios y vías de comunicación. Así, el gobierno de Latorre se encargó de ampliar las líneas de telégrafo, que ya en 1873 ligaban a Montevideo con Florida. Durante los años de su dictadura, Latorre consiguió unir el gobierno central de la capital con todos los departamentos de la República. Este hecho, además de facilitar las comunicaciones, sirvió para que el gobierno central se enterara sin demora de cualquier posible levantamiento que pudiera producirse en cualquier punto del país, a la vez que le permitía enviar instrucciones para reprimirlo inmediatamente.

Junto con el telégrafo, el ferrocarril fue otro elemento fundamental para fortalecer el aparato coactivo del Estado y para afirmar la autoridad del poder central en desmedro del poder regional que detentaban los caudillos regionales. Durante el primer período del militarismo, se tendieron casi 300 kilómetros de vías férreas y las obras se vieron, no sólo continuadas, sino agilitadas notablemente durante el gobierno de Santos: poco después de finalizar el período, se habían tendido más de 700 kilómetros.

De tal manera, con estas transformaciones en las vías y medios de comunicación se daba un paso capital en la unificación política del país. La mayor rapidez y facilidad de las comunicaciones reducía la autonomía de que antes gozaban los jefes departamentales, quienes en general, por no recibir las órdenes a tiempo, actuaban según su propio criterio. En cambio, a partir del militarismo, sólo se aplicarán los criterios del gobierno central.

EL ESTADO PERFECCIONA SU APARATO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL

De la misma manera que la dictadura de Latorre reforzó el poder estatal perfeccionando el aparato represivo con la introducción de los mejores adelantos técnicos, también adoptó las medidas necesarias para perfeccionar el aparato administrativo y jurídico, hasta llevarlo al nivel de lo que la realidad nacional exigía. Así, a mediados de 1877 fue reorganizado el sistema de correos, que en los departamentos dependía por lo general, de los comerciantes, pero que ahora pasó a manos del Estado, el cual llegó a instalar unas 200 agencias en todo el territorio del país.

Al mismo tiempo, los alcaldes ordinarios fueron sustituidos por Jueces Letrados, con lo cual la administración de Justicia ganó en eficiencia y tecnicismo. También en 1878 se elaboraron los Códigos de Procedimiento Civil y de Instrucción Criminal, con el fin de modernizar los procedimientos que venían utilizándose casi sin alteraciones desde el período colonial. Finalmente, en el último año de su gobierno, Latorre creó el Registro de Estado Civil, con el cual los nacimientos, matrimonios, defunciones, etc., que antes se hallaban en la órbita de la Iglesia Católica, pasaron bajo control del Estado.

Para finalizar, nos parece importante tocar un punto sumamente polémico de la administración de Latorre: la reforma del aparato educativo. Sin entrar a analizar los motivos que movieron a Varela a proponer su programa transformador de la enseñanza a un gobierno dictatorial, ya que no es el tema de este fascículo, creemos ineludible señalar que esta reforma implicó en los hechos ampliar aún más las potestades del Estado, al adjudicársele un área más, que antes se hallaba también bajo la jurisdicción de la Iglesia.

Como vemos, entonces, "con el militarismo de 1876, el Estado había sellado una alianza estrecha con las clases altas, que perduró con alteraciones bajo el civilismo colectivista (1886-1897), hasta el ascenso de Batlle en 1903. Dejando de lado las intenciones personales de los gobernantes, la naturaleza de esa alianza no cambió la tendencia del Estado al crecimiento, ya que éste siguió reforzando su poder,... y comenzó ostensiblemente a crearse un espacio propio". (Barrán y Nahum: "Batlle, los estancieros y el imperio británico", tomo III).

Tal alianza con las clases conservadoras, y esa tendencia al crecimiento, características del Estado militarista, se mantienen durante el período siguiente; y en el caso del segundo elemento, proseguirá operando también durante todo el siglo XX, como veremos. Ya en los últimos años de gestión del gobierno militarista, había empezado a esbozarse la idea del intervencionismo del Estado en el campo económico. En 1884, a pesar de concederle al capital británico las mejores condiciones para el tendido de unas líneas de ferrocarril, el Estado se reservó algunos derechos, como la fijación de las tarifas si las ganancias superaban determinados porcentajes y la expropiación de las instalaciones pasado determinado lapso.





La modernización del Estado ha comenzado en todos los aspectos: también se procuró perfeccionar los medios de comunicación. Esta es la primera locomotora que circuló en el país.

COMIENZA EL INTERVENCIONISMO ESTATAL: EL PUERTO Y LA LUZ

Como vemos aquí, ya surge una intención intervencionista por parte de ese Estado cada vez más fuerte y poderoso, intención que unos años más tarde se verá fortalecida cuando en 1888 las Cámaras autoricen al Estado a construir ferrocarriles directamente, así como a intervenir en la fijación de las tarifas y en la expropiación de las instalaciones sin que pasara ningún lapso determinado.

El intervencionismo estatal continuó durante los años siguientes; y para demostrar esta afirmación debemos hacer mención a algunos hechos concretos. Uno de ellos fue el proyecto de construcción del puerto de Montevideo, que se llevó a cabo enteramente por cuenta del Estado, dada la incapacidad del capital particular montevideano, y si bien el puerto servía fundamentalmente a los intereses económicos de la clase alta (hacendados y comerciantes exportadores), con la que el presidente Cuestas mantuvo una alianza cristalina, la obra contribuyó al fortalecimiento del Estado como tal; máxime que constituyó algo así como la culminación de toda una política de obras públicas (construcción de caminos, carreteras, puentes, etc.) cuidadosamente planificada y que se implantó por primera vez en el país durante el gobierno de Idiarte Borda.

Por los mismos motivos (la incapacidad de los capitales privados), el Estado pasó a ejercer la administración del suministro de luz eléctrica de la ciudad de Montevideo: después de la crisis de 1890, la empresa particular que lo tenía a su cargo no pudo seguir cumpliéndolo y los capitales privados no eran lo suficientemente fuertes como para mantener activa una empresa de tal envergadura. Como vemos, se trata de un primer paso hacia la creación de las Usinas Eléctricas del Estado, que llevará adelante Batlle unos años más tarde, en 1912.

ADELANTANDOSE A BATLLE

La intervención del Estado en este tipo de empresas ya había sido justificada muchos años antes del batllismo por Julio Herrera y Obes, cuando ocupaba el Ministerio de Gobierno durante el gobierno de Tajes, en 1888:

"La construcción de los ferrocarriles por cuenta del Estado (además de) constituir una fuente de recursos financieros... tiene esta gran ventaja y es que como el Estado no tiene que repartir dividendos, las utilidades se traducen, ya en la reproducción de los ferrocarriles... ya en la disminución de las tarifas, con beneficio inmediato... de la industria nacional".

Como vemos, el pensamiento que aquí expone J. Herrera y Obes recuerda expresiones que vertirá Batlle algunos años más tarde, al fundamentar su amplia política de estatizaciones.

LA FUNDACION DEL BANCO DE LA REPUBLICA

Pero quizá el hecho más significativo de este período, en lo que al crecimiento del Estado se refiere, lo constituye la creación del Banco de la República.

La fundación de este Banco, el primero del Estado (aunque hasta la segunda presidencia de Batlle se mantuvo la intervención del capital privado), fue fundamental para lograr la autonomía financiera que el Estado nunca había podido alcanzar. Pues si bien en el correr del siglo XIX asistimos a un proceso de constante afirmación y crecimiento de la dimensión e importancia del Estado, éste dependía invariablemente del capital nacional para cubrir su presupuesto; incluso el permanente, como el afectado al pago de los empleados públicos, cuyo número no cesaba de aumentar. El Estado, a pesar de su crecimiento, contaba con entradas insuficientes para cubrir sus gastos; por lo tanto, casi todos los meses debía recurrir a los capitalistas montevideanos. En cambio, el nuevo banco liberó al gobierno central de esos apremios y además le otorgó un monopolio de indesconocible importancia: la emisión del papel moneda.

La creación del Banco República fue apoyada por la alta clase rural y por el propio elenco gobernante; pero en cambio contó con una fuerte oposición por parte de los círculos oristas (1), o sea los grandes importadores, los bancos privados más importantes, los prestamistas, etc., quienes veían disminuir claramente su participación en el ámbito financiero nacional

NUESTRO ESTADO NO SIEMPRE REPRESENTO A LAS CLASES ALTAS

Del hecho que acabamos de señalar, debemos extraer una conclusión cuya trascendencia se acrecentará en el correr de los años posteriores: cómo el Estado uruguayo muestra ya entonces una característica muy particular, que es la de no representar exclusivamente los intereses de las clases dominantes. Trataremos de explicar el significado de este concepto realmente capital.

---

(1). Se les llamó oristas a los partidarios de que los billetes pudieran convertirse en cualquier momento en el oro que les sirve de respaldo. Se oponen a los partidarios del denominado "curso forzoso", que no admite esa posibilidad. Hoy es este mecanismo el que rige en la totalidad de los países.



Otro aspecto de la modernización de nuestro Estado: el puerto de Montevideo cambia su fisonomía para adaptarse a las nuevas exigencias.

Ya en la introducción de este trabajo mostramos al Estado, en términos generales, como un instrumento al servicio de la clase dominante, y directamente interesado en mantener el sistema capitalista vigente, es decir, asegurar la reproducción de ese sistema y por lo tanto de sus diferencias de clase, hecho que en definitiva resulta fundamental para que los sectores dominantes puedan continuar ejerciendo su poder.

Sin embargo, se diría que en el caso de nuestro país este esquema no parece tan nítido. Primero, debemos hacer la salvedad de que los sectores dominantes no son hegemónicos; por lo tanto, no siempre coinciden los intereses de las distintas fracciones que existen en ellos. Es el caso que acabamos de mencionar: mientras la alta clase rural (o sea una fracción de la clase dominante) empuja y apoya fervientemente la creación del Banco República, el círculo orista (otro sector de la clase dominante) se opone férreamente a su fundación.

EL ESTADO URUGUAYO ADQUIERE CIERTA AUTONOMIA

En nuestro país se dio otro hecho significativo, y fue una especie de autonomía que empezó a adquirir el Estado. Este proceso de autonomía es paralelo y contemporáneo al del crecimiento del tamaño y la importancia del Estado y al del surgimiento de un sector de políticos profesionales (al decir de Barrán y Nahum), lo cual determinó que el Estado se convirtiera, no solo en representante de algún o algunos sectores de la clase dominante, sino en representante de sí mismo.

Los investigadores consideran que el crecimiento del Estado condujo al surgimiento de un nuevo sector, el de los políticos, que no necesariamente pertenecía al sector dominante y que va a buscar (y a encontrar) provecho en este engrandecimiento del aparato del Estado.

Este hecho no pasó inadvertido a los propios contemporáneos. Así, en 1896, el entonces senador José María Muñoz, defendiendo la creación del Banco de la República (del cual más tarde sería presidente), explicó: "... no tengo miedo, como he dicho, al cuco del Estado, porque nosotros, señor Presidente,... no miramos con odio al Estado, que es muy común en países que por tradiciones seculares de monarquías absolutistas y de sistema feudal, tienen horror a la palabra Estado. Nosotros, fundados en un sistema democrático representativo, de sufragio universal, puede decirse, no tenemos tal prevención; al contrario, vemos nuestra cosa allí, en el Estado". (Citado por Barrán y Nahum en "Batlle, los estancieros y el Imperio británico", tomo III, p. 46).

A propósito de las expresiones de este senador, convendría formular varias observaciones. La primera es la casi sorpresa que nos causa el que alguien pueda llamar "sufragio universal" al sistema que consagraba la Constitución de 1830 (aún vigente en el país en el momento de formularse estas declaraciones), que como se recordará le negaba el voto a los analfabetos, jornaleros, y peones y, por supuesto, a las mujeres. Por otro lado, no queda del todo claro a quién se está refiriendo el senador Muñoz, cuando dice "nosotros". Lo más lógico parece pensar que alude al elenco del Partido Colorado, que se halla en el gobierno.

Y por último –y en lo que más directamente concierne a nuestro tema– encontramos la concepción de que para ese elenco gobernante del Partido Colorado, la "cosa" estaba en el Estado. Por lo tanto, su interés fundamental iba a consistir en lograr el mayor crecimiento posible de ese Estado, dado que ello implicaba, de alguna manera, su mayor crecimiento como sector. Y este proceso se dará permanentemente a lo largo de nuestra historia, no siempre con el consentimiento ni el apoyo de la clase dominante.

CUANDO EL ESTADO NO EXPRESA SOLO A LAS CLASES ALTAS

"Como se advertirá, las clases altas no habían logrado subordinar por completo al Estado y al grupo de políticos que lo gobernaba. Ni en este período, en que la influencia de ellas fue notable, el Estado uruguayo fue sólo la expresión política de las clases dominantes. Representó a sus intereses pero también se representó a sí mismo, haciéndose un lugar, un 'espacio' cada vez mayor en la economía (a través de las obras públicas, la actividad crediticia y el campo energético), y en la sociedad, a través de grupos que vivían de él y para él y crecían en poder y bonanza material en la medida en que él creciera: el elenco político paulatinamente profesional, la burocracia y el ejército. Tres personas y una misma divinidad: el Partido Colorado de 1900". (Barrán y Nahum en "Batlle, los estancieros y el imperio británico", tomo III, p. 46).







El Estado pasó a regular en parte la actividad monetaria y financiera. Por esos días, se fundó el Banco de la República.

— EL ESTADO BATLLISTA (1903-1933)

1. Las clases sociales y el Estado a la llegada del batllismo.

Como podemos deducir de lo que hemos expuesto hasta aquí, cuando Batlle llega a la presidencia en 1903, el proceso de consolidación y crecimiento del Estado ya tenía un buen camino recorrido desde el ascenso del militarismo, pasando luego por el colectivismo y el cuestismo.

LA COMPOSICION EXTRANJERA DE NUESTRAS CLASES ALTAS

Antes de entrar a analizar la gestión de Batlle, nos parece importante insistir en cómo es que pudo producirse esa situación tan particular, en que el Estado no representaba fundamentalmente los intereses de las clases dominantes. Para ello tenemos que entender cuál era la composición y cuáles los intereses de esas clases dominantes.

El primer elemento que llama poderosamente la atención y que debe haber influido grandemente en esta realidad que estamos estudiando, es la gran cantidad de extranjeros que componían entonces los sectores dominantes. Este proceso de extranjerización de las clases altas fue muy importante en la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo después de la finalización de la Guerra Grande. Según los datos que aportan Barrán y Nahum, hacia fines del siglo el 80% de la clase alta montevideana —banca, comercio, gran industria— y el 50% de la clase alta rural —grandes hacendados— estaban compuestos por extranjeros.

Ahora bien, ¿por qué se mantenían estos porcentajes tan elevados de extranjeros? Fundamentalmente porque éstos no tenían ningún interés en nacionalizarse, ya que al ser extranjeros podían acudir a sus respectivas embajadas siempre que se suscitaran problemas (recordemos la frecuencia de las guerras civiles en la segunda mitad del siglo) y sus pérdidas eran inmediatamente indemnizadas por el gobierno, que no deseaba tener conflictos con las potencias extranjeras.

EL MIEDO A HACER POLITICA

Por otro lado, debemos tener en cuenta que el principal interés de las clases altas era mantener la paz, elemento fundamental para el fortalecimiento de su poderío económico. Para muchos de los integrantes de dichas clases, el mantenimiento de la paz implicaba no inmiscuirse en política, no intervenir en las contiendas electorales ni en las decisiones del gobierno. Esta mentalidad condujo a que no sólo los extranjeros evitaran intervenir porque la Constitución no se los permitía, sino que incluso los uruguayos pertenecientes a los altos sectores de nuestra economía eligieran con frecuencia no hacerlo.

URUGUAYOS QUE "NO QUERIAN METERSE"

Poseemos testimonios sumamente representativos de esta mentalidad: "Por mi parte, yo prefiero todo antes que una revolución; si a mí, colorado como soy, me dijesen: es preciso entregar el poder al Partido Nacional para evitar una nueva guerra civil y es usted que puede hacer eso, diría: pues tome el Partido Nacional el poder una y diez veces y que no haya guerra..."

"Yo soy oriental, pero desde niño juré que no tendría opinión política. Y tan ha sido así, que nunca me inscribí en el Registro Cívico para no ser sospechado de partidario, ni he votado ni intervine jamás en las cuestiones locales. A pesar de eso, no falta quien me califique de blanco o de colorado" (Citados por Barrán y Nahum en "Batlle, los estancieros y el imperio británico", tomo I, págs. 226 y 228).



El Estado batllista debió tomar en cuenta a una clase alta cuya mitad estaba compuesta por poderosos extranjeros, a quienes respaldaban sus respectivas embajadas...



El Estado siguió fortaleciéndose con Batlle (aquí con las botas puestas), hasta adquirir cierta autonomía frente a una clase alta no muy fuerte y algo dispersa.

DEBILIDAD DE LOS NUCLEOS DOMINANTES

A esta postura de algunos hacendados, debemos agregar otro factor que tuvo incidencia en la relación de éstos con el Estado. Si bien el sector de los hacendados era aquél donde existía mayor porcentaje de uruguayos (por lo tanto podían intervenir en las contiendas electorales), y el que tenía o podía tener mayor influencia sobre las masas rurales en el momento de las elecciones, encontramos un elemento que debilitaba en gran medida su accionar: la dispersión existente en el medio rural. Es interesante observar cómo a pesar de que los hacendados fueron los sectores que intentaron con mayor ahínco el camino de la agremiación para oponerse al Estado cuando éste adoptaba medidas contrarias a sus intereses, la mayoría de esas agremiaciones fueron de muy corta duración, por lo menos hasta la segunda década de nuestro siglo (cuando toda la estructura de nuestro país había cambiado profundamente con respecto a 1880-90).

En definitiva, entonces, vemos cómo durante el último cuarto del siglo XIX y los primeros años del XX, existió una cierta "debilidad" de los sectores conservadores, de los núcleos dominantes, frente a la máquina cada vez más fuerte del Estado.

QUE CAUSAS TUVO ESA DEBILIDAD

Resumiendo, diríamos que esa debilidad, que permitió el engrandecimiento del Estado y una cierta autonomía del sector político dirigente, se debió a elementos estructurales y a elementos coyunturales de las clases altas. Entre los primeros, debemos mencionar la extranjerización, la búsqueda del mantenimiento de la paz a cualquier precio, la dispersión del medio rural, la intención del sector industrial naciente de tener en el Estado, si no un aliado, por lo menos no un enemigo. El único sector que podía ejercer cierta presión sobre el Estado era el de los inversores extranjeros, por su facilidad de acudir a sus países de origen para presionar "diplomáticamente"; pero éste era un recurso sumamente delicado, que sólo debía ser utilizado en casos extremos.

Entre los elementos coyunturales, podemos incluir la decadencia del círculo orista, debido a la declinación del comercio de tránsito y a la creación del Banco República, que terminó con el negocio de los préstamos al Estado.

TAMBIEN DEBILES LAS CLASES POPULARES

Por otro lado, debemos contar como un elemento importante que permitió el crecimiento del Estado, la debilidad de las clases populares. En el campo, las peonadas vivían totalmente aisladas de la realidad política, y generalmente obedecían cuando debían hacerlo, a las indicaciones de sus patrones. Los sectores urbanos, en cambio, se hallaban organizados, pero el número de obreros agremiados era muy reducido: se calcula que en la primera década de este siglo constituían sólo el 7% de los obreros en Montevideo. A ese escaso número debemos agregar otro factor, que influyó en la debilidad del movimiento sindical en esta época, y fue la lucha existente entre las distintas tendencias ideológicas, que se reflejaba en las agremiaciones (anarquismo, socialismo, etc.).

Estos factores permitieron que el batllismo manejara con cierta facilidad este movimiento popular, apoyándolo en un conflicto (como tantas veces lo hizo el propio Batlle, incluso desde la presidencia de la República) o liquidando totalmente el conflicto si éste amenazaba la estabilidad del Estado.

2. La concepción batllista del Estado.

"EL PARTIDO DEL ESTADO"

Como ya se ha visto en el fascículo 5, el batllismo es un movimiento que se forma dentro del Partido Colorado, y que surge desde el poder; es decir que no existía como grupo consolidado antes del ascenso de Batlle a la presidencia, y tampoco hubo una lucha electoral de determinado grupo dentro del Partido por llevar a Batlle al gobierno. En 1903 la candidatura de Batlle fue apoyada por la mayoría del Partido Colorado y por un sector del Partido Blanco, y ambos respondían en general a los intereses de los sectores industriales y de las clases medias y populares urbanas. Los sectores conservadores le negaron su apoyo a Batlle, porque era el candidato de la guerra: se sabía que estaba dispuesto a terminar definitivamente con el régimen de coparticipación, lo que significaba ir al enfrentamiento con Aparicio Saravia, como efectivamente sucedió en 1904.

Una vez en el poder, Batlle y el equipo de políticos "profesionales" que lo acompañó en sus gestiones de gobierno, consolidaron a su movimiento, convirtiéndolo en lo que incluso ya muchos contemporáneos denominaron "el partido del Estado".

EL ESTADO, ARBITRO ENTRE LAS CLASES

¿Cómo podríamos definir la concepción del Estado propia del batllismo? Tomando en cuenta una serie de características que Batlle y sus colaboradores le asignaron al Estado, y también la práctica de sus dos gestiones de gobierno.

Para Batlle, el Estado debía jugar un papel fundamental en el devenir del país, como motor de la vida económica y árbitro de la vida social. Por lo tanto, ese Estado no debía, no podía ser el representante de una sola clase social, sino que debía estar por encima de las clases. Su función era dirigir, arbitrar el conflicto entre las clases, para garantizar la existencia de éstas, su reproducción, y por lo tanto, la existencia y reproducción del sistema capitalista. El Estado, entonces, debía encarnar los intereses máximos de la sociedad, y el batllismo sería su representante directo. Esto pudo conseguirlo Batlle gracias a la profesionalización del elenco dirigente, a la ampliación de su base electoral mediante el crecimiento enorme de la burocracia, tanto civil como militar, y a la base ideológica que sustentó el batllismo.



Batlle era partidario de un Estado que reflejara los intereses de la sociedad toda y que fuera árbitro de los conflictos entre las clases. Un Estado paternalista y neutral.

EL ESTADO DISTRIBUIDOR DE LA RIQUEZA SOCIAL

Esa base ideológica fue la que le permitió justificar éticamente el enorme crecimiento del aparato estatal, ya que el Estado debía servir para que mejorara la sociedad toda y no para el provecho de algunos, como decía El Día en 1916: "Enriquecer al Estado es enriquecer a todos sus componentes... Si el Estado es rico y está bien administrado, el dinero que recibe por concepto de impuestos inmediatamente se distribuye en obras de beneficio general... El Estado no se guarda nada... lo devuelve en caminos, escuelas, puentes, industrias nuevas, instituciones..." (Citado por Barrán y Hahum, en "Batlle, los estancieros y el Imperio británico", tomo III, p. 81).

Por eso, para Batlle, el Estado debía ser redistributivo, vale decir, repartir mejor los ingresos, de manera que "los ricos fueran menos ricos y los pobres menos pobres". Esta concepción del Estado le valió a Batlle la oposición de la clase conservadora, que obviamente no compartía esos criterios. Por eso vemos cómo a medida que avanzan el progresismo batllista, la legislación social y el discurso más "radicalizado", avanza también la oposición de los sectores conservadores, que se unirán más allá de los colores partidarios para derrotar a Batlle el 30 de julio de 1916 en las elecciones para la Asamblea Constituyente.

BATLLE QUISO REFORMAR EL CAPITALISMO, PERO MANTENERLO

Respecto a esta concepción del Estado batllista, creemos que es conveniente hacer una precisión: a pesar de que Batlle fue tildado de socialista o de revolucionario por muchos de sus contemporáneos, debemos tener claros los límites y los objetivos de su concepción. Es cierto que el Estado debía estar por encima de las clases, y servir a todos los grupos sociales; pero no para eliminarlos y convertir a la sociedad en una sociedad igualitaria, donde efectivamente todos tuvieran las mismas posibilidades, sino para garantizar la existencia de dichas clases. Y garantizar la existencia de esas clases resulta fundamental para asegurar la existencia del propio sistema, del capitalismo. El batllismo estuvo en contra y trató de combatir los excesos del sistema, pero no al sistema en sí mismo.

La ideología batllista no es, entonces, revolucionaria, sino reformista. Para poder mantener el sistema, entonces el batllismo se convirtió en árbitro del conflicto social, en mediador de la lucha de clases. Pero como mediador, el Estado estableció los límites de la intervención de los distintos grupos sociales. Así, por ejemplo, si bien el batllismo permitió el derecho de huelga de los trabajadores, tal derecho no tuvo validez para los trabajadores del Estado; de manera que cuando hubo que elegir entre defender a los sectores populares o defender al Estado, el batllismo supo elegir dónde estaban sus verdaderos intereses.

3. El crecimiento del Estado batllista.

En el correr de los 30 años que abarca el período que denominamos batllismo, el espacio del aparato del Estado creció ininterrumpidamente.

Esa consolidación del aparato del Estado, esa "fundación del Estado moderno", como lo denominan algunos historiadores, pudo lograrse al conseguir Batlle la unificación del poder, antes compartido con los caudillos a través del sistema de la coparticipación. Consolidar ese poder estatal único y centralizado llevó también, lógicamente, a terminar con los ejércitos privados y a fortalecer el aparato coactivo del Estado, que pasó a monopolizar la violencia y a necesitar un alto grado de especialización para poder llevar a cabo su tarea.

EL EJERCITO DURANTE EL BATLLISMO

El crecimiento y la especialización funcional del ejército, uno de los brazos fundamentales del Estado, resultaban imprescindibles para disuadir a los blancos de volver a las prácticas revolucionarias, al mismo tiempo que contribuyeron como factor fundamental a asegurar la paz y el orden interno, tan necesarios para que el batllismo pudiera desarrollar su programa de gobierno.

A pesar de que el ejército no jugó un papel protagónico en el período que estamos estudiando –ya que sus tareas fundamentales, mantener el orden interno y la seguridad exterior, estuvieron prácticamente garantizadas–, es interesante observar algunos datos que demuestran su constante crecimiento durante casi todo el período. Según las cifras que aportan Barrán y Nahum, el ejército de línea "fue estimado en 1889, bajo J.L. Cuestas, en 4269 hombres. Al finalizar 1908 aumentó a 6051; en 1910, a más de 7 mil; en 1912 figuraban en el presupuesto de gastos 8.793 soldados de línea; y en 1914 los efectivos se elevaban a 9.180. En 15 años el aumento era superior al 100%. A ellos deben sumarse unos 3.000 hombres de la policía".

La mayor parte de este ejército se reclutaba entre el pobrerío rural, aquel sector social surgido como consecuencia del alambramiento de los campos durante el período de Latorre y que posteriormente alimentara las guerras civiles de 1897 y de 1904. De esta manera, el batllismo solucionó más de un problema: aumentó el poder coactivo del Estado y disminuyó los índices de desocupación rural.

Este poder coactivo del Estado creció no sólo por el aumento de los efectivos del ejército, sino también por la introducción de nuevas armas y el aumento de la profesionalización, logrado con la fundación de la Escuela Militar y de los institutos técnicos de la Armada y la Aeronáutica entre 1914 y 1917.



Imponente Ministro de Guerra en tiempos de Batlle: el ejército no dejó de fortalecerse como brazo coactivo del Estado.

CRECE EL APARATO TECNICO-ADMINISTRATIVO

En lo que se refiere al aparato técnico-administrativo del Estádo, debemos recordar que en este período se amplían los ministerios a seis; se pone en funcionamiento la Alta Corte de Justicia, que a pesar de estar prevista ya en la Constitución de 1830, no había existido durante todo el siglo XIX y que contribuyó a fortalecer uno de los tres poderes del Gobierno. Además se crearon las Intendencias en los departamentos del Interior, lo que llevó a una limitación de las funciones del Jefe Político y a una mejor administración del territorio nacional. También se concretaron nuevos Servicios del Estado, como el Diario Oficial y el Registro de Leyes y Decretos (1905), la oficina de Catastro (1903), la Dirección de Saneamiento (1907), etc.

EL ESTADO BATLLISTA Y LA ENSEÑANZA

Otro ámbito donde el Estado tuvo una importante intervención en este período es el de la educación. Se realizó una obra importante en lo que se refiere a la construcción de edificios, tanto en el área universitaria (Facultad de Derecho, Facultad de Medicina), como en la de la enseñanza primaria, donde se concretó la edificación de varias escuelas, tanto en Montevideo como en el Interior. Asimismo, se continuó con la política vareliana, estableciendo la gratuidad para toda la enseñanza media y superior, y promoviendo la construcción de un liceo en todas las capitales departamentales. El fomento de la educación se vio completado con la creación de la Universidad para Mujeres y el Liceo Nocturno, en 1919, así como la de nuevas facultades como la de Agronomía y Veterinaria, y más tarde la de Arquitectura.

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL AREA ECONOMICA

Para completar el panorama de las áreas en las que intervino el Estado durante el período batllista, debemos ver sintéticamente su acción en el ámbito económico. En este aspecto la obra del Estado batllista se vio incrementada, tanto en el campo del proteccionismo como en el de las estatizaciones. Ambas políticas ya se habían iniciado en las últimas décadas del siglo XIX, pero sin duda, fue durante el batllismo cuando recibieron el primer gran impulso. La política proteccionista implicó la intervención del Estado en la fijación de aranceles, impuestos, tasas, etc. (o la exoneración de ellos), a fin de favorecer el desarrollo de determinadas industrias nacionales. Dadas las condiciones en que se desarrollaba la economía del país, esta política no tuvo demasiada relevancia, como sí va a tenerla en cambio durante el neobatllismo. Por el contrario, fue extraordinariamente destacable la política de estatizaciones, que llevara adelante Batlle en sus dos períodos de gobierno. Como ya habíamos visto, esta política tiene sus antecedentes en la creación del Banco República, o en la municipalización de la Luz Eléctrica, ambos ocurridos a fines del siglo XIX. Pero va a ser durante el batllismo, y sobre todo durante la segunda presidencia de Batlle, cuando la intervención directa del Estado en el área económica se hizo más notoria, con la nacionalización total del Banco República (que hasta entonces funcionaba como un banco mixto, con capitales privados y capitales del Estado), la nacionalización del Banco Hipotecario y la creación del Banco de Seguros. En 1912 se creó la Usina Eléctrica del Estado (que en 1931 pasará a ser Usinas y Teléfonos); en 1914, la Compañía de Telégrafos, y al año siguiente la de Tranvías y Ferrocarriles. Por último, el Estado también intervendrá en otras áreas, vinculadas con la investigación científica y la producción. Así, promovió la instalación del Instituto de Química Industrial, del Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional "La Estanzuela", del Instituto de Pesca, etc.

COMO LAS CLASES ALTAS "COLONIZAN" PARA SI EL ESTADO BAJO EL BATLLISMO

En 1916, el fuerte anhelo de democratización política que el batllismo había acompañado sólo parcialmente, y el descontento de los sectores conservadores, se coaligaron y le impusieron (al batllismo) una actitud de compromiso con la oposición política y social, que se extendió hasta la crisis económica de 1929-30.

Las reformas sociales, los proyectos de monopolios estatales, todo debió pasar por el control de las clases altas y los partidos que las expresaron. Por ello, estos años de 1916 a 1929 revelan los límites de la autonomía relativa del Estado frente a los sectores sociales altos y las dificultades de imponer un programa popular en lo social y económico sin basarse desde el comienzo en el consentimiento de las mayorías".

"Antes de 1916, los grupos de presión buscaban prestigiarse integrando sus directivas con figuras políticas prominentes; luego el batllismo accedió a designar Ministros y hasta Presidentes representativos de estos grupos de presión. Esta circunstancia muestra las transformaciones internas experimentadas, tanto por ese sector político como por el Estado. Mientras el batllismo se convertía en un partido esencialmente policlasista y postergaba sus proyectos radicales, el Estado era colonizado por los grupos de presión de las clases altas que, diciendo querer limitar su acción, buscaron en realidad ponerlo a su servicio". (Barrán y Nahum, "El problema nacional y el Estado: un marco histórico" en "La crisis uruguaya y el problema nacional").



El Estado fue incorporando a su órbita varios servicios públicos o impulsó los ya existentes.

— EL ESTADO DURANTE LA DICTADURA DE TERRA Y EL RETORNO A LA DEMOCRACIA (1933-1946)

LA INQUIETUD CONSERVADORA

El reformismo batllista no complacía, por cierto, a todos los sectores sociales. La política de legislación social, la idea de redistribución del ingreso, del aumento de las capas medias, etc., empezó a alarmar a algunos sectores de las clases dominantes, que veían muy perjudicados sus intereses y que no estaban dispuestos a ceder sus privilegios. Por otro lado, también se veían perjudicados por la permanente política de estatizaciones que llevó adelante el batllismo y por la oposición al capital extranjero, ya que muchos integrantes de las clases altas estaban relacionados con los inversionistas extranjeros.

La oposición al batllismo por parte de los sectores conservadores empezó durante la segunda presidencia de Batlle, cuando éste presentó, a través de sus Apuntes, el proyecto de reforma constitucional que proponía la instauración de un Poder Ejecutivo Colegiado integral. Allí se inició la ofensiva de las clases altas, representadas por un sector minoritario del Partido Colorado, el liderado por Manini Ríos, y por la mayoría del Partido Nacional.

UN FRENO A LA GRAVITACION DEL ESTADO BATLLISTA

El triunfo de la oposición conservadora en la Constituyente de 1916 (ver fascículo 5) marca el inicio de una nueva etapa, que se desarrollará durante la presidencia de Feliciano Viera y de los sucesores durante la década del 20, conformando así lo que se llamó la política de compromiso. Este, como ya vimos en aquel fascículo y en el 6, implicó la transacción permanente entre el batllismo y los sectores conservadores del Partido Colorado para poder mantenerse en el gobierno. Esta política de compromiso implicó no solamente pactos a nivel electoral, sino también la detención, por lo menos en muchos aspectos, de la política reformista del batllismo y por lo tanto también de la incidencia del Estado en la vida del país, respondiendo a algunos de los postulados básicos de los sectores conservadores.

EL BATLLISMO LUCHA POR SEGUIR SIENDO "EL PARTIDO DEL ESTADO"

Uno de los principales ejemplos de esa política de compromiso es la Constitución de 1917, a la que se llega por un acuerdo político, luego de la derrota del proyecto batllista de Colegiado integral. Tanto la idea inicial del Colegiado integral como la solución a la que se llega en la Constitución del 17, no son en realidad más que una pantalla, un subterfugio que utiliza el batllismo para garantizar su permanencia en el poder y así seguir siendo el "partido del Estado". La Constitución permitió la entrada de la oposición en el gobierno, pero solo la entrada, asegurándose en cambio, por una serie de mecanismos, que esa oposición nunca va a pasar a ser mayoría; o sea: el eje de decisión política va a seguir siendo el Partido Colorado. Además, al permitir solo la entrada del sector mayoritario de la oposición, la Constitución está sentando las bases del bipartidismo en nuestro país. Este sistema del bipartidismo se verá favorecido por toda la legislación electoral que se va produciendo desde la segunda década del siglo y que culmina con la Ley de Lemas codificada en la siguiente Constitución de 1934, bajo la dictadura de Terra. (Fascículo 10).

Una de las consecuencias de la aplicación de la Constitución del 17 fue la exagerada periodicidad de los actos eleccionarios: dada la cantidad de organismos del gobierno que debían ser elegidos, se llegó a la situación de que casi todos los años se realizaba una elección en el país. Ello condujo, por un lado, a una mayor participación de la sociedad en la vida política, lo que a su vez implicó que disminuyera considerablemente la diferencia de votos entre los dos partidos. Este fue uno de los elementos fundamentales para que el batllismo continuara propiciando la política de compromiso, dejando de lado algunas veces problemas de principios, a fin de poder mantener al Partido Colorado en el poder.

Por otro lado, llevó a mantener, y quizá a acrecentar, el proceso de profesionalización de los políticos, contribuyendo a conservar ese grado de autonomía que el sector político ya había empezado a adquirir durante las primeras décadas del siglo.

SE LLEGA AL GOLPE DE ESTADO

El avance de los sectores conservadores para detener el reformismo batllista, culminó con la quiebra de las instituciones cuando el 31 de marzo de 1933, Terra, a instancias de algunos sectores de las clases dominantes, tanto blancos como colorados, disolvió las Cámaras y empezó un gobierno dictatorial.



Las fuerzas conservadoras barrieron al batllismo con el golpe de Estado de 1933, y Baltasar Brum fue su mártir. Pero Terra no pudo cambiar del todo el Estado que había creado Batlle.

De manera que la política de Terra, si bien contempló los intereses de aquellos sectores que lo habían apoyado en su golpe de Estado y por lo tanto cesó la política agresiva hacia el capital extranjero, también mantuvo una política estatal intervencionista, proteccionista.

Los tiempos que se estaban viviendo así lo requerían: Uruguay empezaba a sufrir las consecuencias de la crisis económica mundial de 1929 y sería el Estado, en definitiva, el que resolvería quién iba a pagar el mayor peso de esa crisis.

En general podemos decir que si bien la política terrista no avanzó en el plano de las estatizaciones, tampoco volvió atrás con respecto a lo que había sido la política batllista.

EL ESTADO TERRISTA ANTE LA CRISIS

El principal objetivo de la política económica de este período, entonces, fue enfrentar la crisis que vivió el Uruguay a partir de las repercusiones de la crisis económica mundial. Ella puso en evidencia la debilidad de nuestra economía y la dependencia del mundo desarrollado. Al estallar la crisis, nuestras exportaciones se redujeron en forma importante, y en consecuencia también se redujo la disponibilidad de moneda extranjera para adquirir los elementos que necesitaba el consumo interno. Por lo tanto, el Estado uruguayo debió enfrentarse al siguiente problema: o bien disminuir las importaciones, o sea comprar solamente por el valor que nuestras exportaciones disminuidas lo permitieran, lo que afectaría el nivel de consumo y bienestar de la población; o bien sustituir las importaciones que no podían realizarse con manufacturas nacionales, con lo cual el nivel de consumo y bienestar de la población no se vería afectado.

El terrismo utilizó una solución intermedia: disminuyó en parte las importaciones e inició (o continuó) una política de fomento a determinadas industrias sustitutivas de aquellos elementos que no podíamos importar. Para ello el Estado utilizó una serie de medidas económicas, tanto arancelarias como cambiarias o crediticias, que condujo a la restricción o prohibición, según los casos, de la entrada de algunos artículos competitivos, así como a fomentar el consumo de productos nacionales, y, la producción de determinados bienes dentro del país.

LA POLITICA SOCIAL DEL TERRISMO

En lo que se refiere a la política social, si bien la actuación del Estado presenta diferencias con respecto al período anterior (la coyuntura también era diferente, ya que el primer batllismo se desarrolló durante un período de relativa prosperidad económica, mientras que el terrismo responde a una situación de crisis tanto en lo nacional como en lo internacional), se produjo una intervención importante del Estado en esta área. Por lo pronto, presenta diferencias en cuanto al cambio de actitud del gobierno frente al sector asalariado: éste, durante la dictadura de Terra, fue el que se vio más perjudicado, ya que fue el que pagó el mayor precio para que el país pudiera salir de la crisis. En ello le cupo gran responsabilidad al Estado, para quien el principal objetivo fue restablecer los niveles de actividad que tenía el país antes de la crisis. Para lograrlo, favoreció abiertamente a los sectores productivos y de intermediación, en detrimento de los sectores de trabajadores, que muchas veces vieron disminuida su jornada de trabajo y también su remuneración (por ejemplo, con el impuesto a los sueldos creado en agosto de 1931).

PARA LUCHAR CONTRA LA DESOCUPACION

Para recuperar los niveles de actividad, el Estado intentó disminuir los índices de desocupación de dos maneras: creando trabajo o repartiendo el trabajo existente. Con esta política buscaba aumentar el poder adquisitivo de la población y el nivel de consumo, y en consecuencia ampliar el mercado para la industria nacional. "El cultivo obligatorio de la tierra, la protección de la industria, la construcción de la represa hidroeléctrica, el plan de obras públicas, los comedores populares, las viviendas económicas, las vacaciones anuales para los empleados de comercio, la extensión del sistema jubilatorio, encontraron su justificación en la necesidad de crear trabajo, independientemente de sus fines específicos". (R. Jacob, ob. cit.)

LA INTERVENCION DEL ESTADO NO IMPIDIO LA BAJA DEL SALARIO REAL

Sin embargo, el régimen de libertad salarial en lo que se refiere a la actividad privada, y el constante aumento del costo de vida (por la política cambiaria y por las sucesivas devaluaciones de 1935 y 1938), provocaron la baja del salario real en este período. Ni siquiera la intervención del Estado, fijando algunos precios de los artículos de primera necesidad o rebajando los alquileres, pudieron impedir que se produjera el deterioro de las retribuciones.

Así, "la caída del salario real estimuló la concentración del ingreso y la acumulación de capital, acrecentando la rentabilidad empresarial, fundamentalmente en la industria. Y si bien el decaimiento del poder adquisitivo tendía a reducir el consumo (y en consecuencia las importaciones), sus consecuencias sobre agro e industria pudieron ser compensadas por la adopción en algunos casos –la sobrevivencia en otros– de la política proteccionista. En cambio, para los sectores de ingresos fijos (asalariados, pasivos, ahorristas), implicó una disminución del nivel de vida...". (R. Jacob, ob. cit.).

Para terminar con la intervención del Estado en el ámbito social, debemos agregar que el terrismo controló la actividad sindical, reglamentando el derecho de huelga e interviniendo en las relaciones entre capital y trabajo.

LA AMBIGUEDAD DEL ESTADO TERRISTA

En resumen, creemos poder afirmar que con el terrismo culmina ese proceso de acercamiento entre los sectores conservadores y el Estado, que habíamos visto iniciarse a partir de 1916. La crisis económica fue la que nuevamente marcó la necesidad, sobre todo para los sectores dominantes, de contar con un Estado a su servicio. Y efectivamente, el terrismo desarrolló una política de apoyo a esos sectores que habían sido los que lo llevaran al poder. Rebajas de impuestos, refinanciación de deudas, devaluaciones, fueron algunos de los favores que recibieron los ganaderos; control sobre las importaciones, apoyo a determinados sectores de la industria nacional, congelamiento de la legislación salarial, fueron medidas que beneficiaron al sector industrial.

Así confirmamos lo que decíamos al principio sobre la "ambigüedad" de la actitud del Estado en este período: en estos aspectos que acabamos de mencionar, no hay dudas de que Terra llevó adelante una política diferente a la del primer batllismo. Sin embargo, esto no quiere decir que la injerencia del Estado y de los sectores dominantes haya disminuido durante este período.

"En realidad, las clases altas se esforzaron por hacer intervenir al Estado en su favor, no por desmantelarlo. No pudieron impedir –más bien habría que decir que trataron de aprovechar– que fuera otra vez el Gobierno quien decidiera de la vida o la muerte de las industrias, la agropecuaria o el comercio, a través de la manipulación del tipo de cambio. Primero con el "oficial", luego con el "compensado", después con el "libre dirigido", el Estado terrista concedió moneda cara o barata para cada actividad, sellando su destino, a la vez que embolsó las "diferencias" de cambio para satisfacer sus necesidades fiscales y atender su creciente burocracia". (Barrán y Nahum, ob. cit.).

– EL ESTADO DURANTE EL NEOBATLLISMO (1947-1958)

PROSIGUE EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

Uno de los resultados de la crisis de 1929-30 fue el ascenso del sector industrial, sector que había sido beneficiado por el terrismo y que recibirá un impulso aún más importante en la década siguiente, con el retorno al poder del batllismo.

Así, en la década del 40 continuó el fortalecimiento del Estado, porque la coyuntura internacional y las alianzas de clase que llevaron al neobatllismo al poder, así lo exigían.

Durante, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Luis Batlle Berres continuó en algunos aspectos con la política batllista de fortalecer el espacio del Estado. (Fascículo 7).

Según Germán D'Elía, "la alianza de clases en la que se apoyaba la política del neobatllismo exigía la intervención del Estado en la vida económica, en cuanto ve en él el instrumento para promover el desarrollo industrial y el árbitro capaz de resolver las contradictorias demandas de las clases en que se apoyó". (G. D'Elía, "El Uruguay neobatllista").

JUSTIFICANDO EL INTERVENCIONISMO ESTATAL

Para tener una idea del alcance que se le quiere dar a la acción del Estado en este período, nos parece importante transcribir algunos fragmentos de editoriales del diario "Acción", que resultan muy esclarecedores sobre el tema: "(La intervención del Estado) en ningún momento ha querido asumir el carácter de una interferencia con actividades que también conceptuamos deben o merecen no ser desplazadas de la órbita particular"... "En primer término corresponde al Estado asumir la defensa del interés general. Cuando la empresa privada desconoce ese interés y pretende aprovechar la libertad que se le acuerda con fines contrarios al mismo, el intervencionismo estatal será impuesto como un deber primordial. Si un excesivo afán de lucro, configurando incluso las formas del agio o de la especulación excesiva, atenta contra las conveniencias de la colectividad, la intervención del Estado no debe extrañar a quienes la provocan. Corresponde igualmente a éste suplantar a los particulares allí donde el particular, por desidia, indiferencia o falta de capacidad material para hacerlo, no puede notoriamente llegar. Es un caso de intervencionismo constructivo y de beneficio común".

En este editorial, que recuerda en muchos aspectos a otras declaraciones del período del primer batllismo, encontramos la justificación del intervencionismo estatal en el área económica, en defensa de la totalidad de la sociedad cuando el capital privado sólo busca lucrar con los servicios que le ofrece a dicha sociedad. Enmarcada en estas ideas encontramos la política de nacionalizaciones que llevó adelante el gobierno neobatllista, que alcanzó a los ferrocarriles, las aguas corrientes y los tranvías británicos.

EL DIRIGISMO ESTATAL PARA PROTEGERNOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

Pero el dirigismo estatal no encontraba sus justificaciones solamente en el ámbito interno. Como país dependiente, nuestra economía estaba (y sigue estando) muy vinculada a la realidad internacional; por lo tanto, la actuación del Estado también se halla vinculada a este aspecto, cosa que no escapaba a la justificación del neobatllismo: "Hemos tenido que recurrir a la política del dirigismo, impulsados por la situación económica del mundo, en la necesidad de sostener nuestras economías vacilantes, por causas que pueden buscarse en el campo de la economía y el comercio internacional y aquí, los que gravitan, no son precisamente los países débiles..." (Discurso de Luis Batlle Berres ante la Sociedad Panamericana 9/12/1955, citado en "El Uruguay neobatllista").

EL PROTECCIONISMO ESTATAL DE LUIS BATLLE

Los distintos sectores que propiciaron el ascenso del neobatllismo fueron los principales beneficiarios de la intervención del Estado frente al sector industrial, que fue el que tuvo mayor apoyo durante este período. El Estado impulsó el proceso de sustitución de importaciones, que ya había comenzado en la década anterior.

Este impulso implicó la exención de impuestos, tipos de cambio favorables para determinadas importaciones (las imprescindibles para que pudiera desarrollarse una industria nacional), barreras arancelarias, prohibición de importar artículos competitivos con los nacionales; en fin, una marcadísima acentuación del proteccionismo.

Luis Batlle Berres decía lo siguiente, respecto a este tema: "Yo soy partidario de la acción industrial del Estado, y además, el magnífico triunfo de la gestión de nuestros institutos oficiales me dan razón y me prestan las energías necesarias para seguir luchando en favor de la extensión del Estado industrial".

"Luchar y extender el Estado industrial con nuevas y justas soluciones, que den solidez a la organización social, y fuerza a la economía del país, es también un deber, pero es también un inmenso gusto espiritual para los que creemos que por ese camino podemos alcanzar una sociedad más justa, con menos privilegios personales y con más beneficios generales". Y para aclarar más aún los conceptos, agrega: "... mi deber está en atender la producción , en vigilar los precios, en provocar justa distribución y estar junto a los que reclaman con más razón y con más necesidad: las grandes masas, que son las consumidoras y las que pueden sufrir".

EL ESTADO NEOBATLLISTA, ARBITRO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

En el ámbito social, la ideología neobatllista retoma muchos elementos de la ideología del primer batllismo. Esencialmente es también defensor del sistema capitalista imperante, se opone a la lucha de clases y, por el contrario, apoya una política de conciliación entre el capital y el trabajo, en lo que se denominó "la paz social".

Por eso adquiere gran importancia la intervención del Estado en esta área, como Estado árbitro de los conflictos sociales y como redistribuidor del ingreso, con el fin de eliminar las diferencias más profundas existentes en la sociedad.

En este sentido, la política del neobatllismo no contó con el apoyo del sector industrial, que no miraba con buenos ojos la acción del Estado para contribuir al mantenimiento de la paz social: "Propiciando y fomentando leyes de justicia y buscando las mejores soluciones que intensifiquen el trabajo gestando riqueza; la que ha de ser equitati-

vamente repartida, porque la riqueza producida por todos no es propiedad del capital sino que buena parte de ella es del trabajador, y justo es que se reparta con equidad y llegue hasta todas las clases brindando bienestar a todos los que la han producido". (Citado en "El Uruguay neobatllista").

En este sentido, el gobierno actuó impulsando los Consejos de Salarios creados en 1942 y una importante legislación laboral, al mismo tiempo que llevó adelante una política de subsidios a determinados artículos de primera necesidad.

AUMENTO EL ESPACIO ESTATAL

La política redistributiva impulsada por el gobierno neobatllista pudo llevarse a la práctica gracias al período de prosperidad por el que estaba atravesando nuestro país como consecuencia de la Segunda Guera Mundial y de la Guerra de Corea, que permitieron una salida importante de nuestras exportaciones (fundamentalmente del área agropecuaria), y a la vez hicieron posible una suficiente acumulación de capital, que sirvió también para que pudiera llevarse adelante la política de las nacionalizaciones ya mencionada.

Como dicen Barrán y Nahum: "Otra vez creció el espacio estatal, pero ahora con el asentimiento de casi todos los sectores políticos y el beneplácito de los británicos, quienes, de hecho, forzaron la adquisición de sus inversiones".

HACER DEL URUGUAY UN PAIS INDUSTRIAL

Sin duda, uno de los hechos más importantes del período neobatllista fue el intento de convertir al Uruguay en un país industrial.

Las consecuencias económicas de la crisis internacional de 1930 y de la Segunda Guerra, que impusieron serias limitaciones a nuestras importaciones y exportaciones, nos obligaron a ello y llevaron al goberno batllista a embarcarse en un proyecto de desarrollo industrial que nos permitiera sustituir las importaciones que ahora no podíamos obtener. Dicho proceso industrial fue realizado en el marco de una ampliación del papel del Estado, que por la vía del proteccionismo hizo más rentable a los capitalistas la inversión en la industria que en el agro. Tanto el proteccionismo estatal como otras medidas (exención de impuesto, concesión de tipos de cambio favorables, etc) permitieron a la industria vivir su mejor momento y constituirse en un factor de estímulo para el crecimiento de otros sectores de la actividad económica.

Por otra parte, la política redistributiva del gobierno en favor del proletariado industrial, permitió la colocación de los productos industriales en el mercado interno en su gran mayoría (89%).

Parecía concretarse así un proceso de crecimiento que nos haría superar nuestra condición de país subdesarrollado. Sin embargo, esta breve edad de oro de la economía uruguaya coincidió con un período crítico del capitalismo internacional, en el cual los países europeos devastados por la guerra vivían la difícil etapa de reconstrucción económica en la que estaban financieramente empeñados los EE.UU.

Bastó un cambio en las condiciones internacionales e internas para demostrar que este proceso uruguayo de desarrollo capitalista era meramente coyuntural y dependiente de las coordenadas internacionales.

La finalización de las guerras extranjeras (Segunda Guerra y Corea), redujo drásticamente las exportaciones de nuestros artículos y de sus precios, así como también redujo el volumen de nuestras divisas.

LA INDUSTRIA NACIONAL SE ESTANCA

D esta manera, a partir de 1955, la industria nacional comienza su estancamiento. Este se halla ligado, por una parte, a la dependencia tecnológica: la industria se dedicó masivamente a la producción de los bienes intermedios necesarios para dicha producción. Así, las importaciones no disminuyeron, sino que cambiaron su composición: de basarse en bienes de consumo, pasaron a basarse en insumos y bienes de capital, lo cual hizo más rígidas las importaciones. La industria comenzó a depender entonces de una tecnología importada y del sector exportador (agropecuario), a fin de obtener los dólares que le permitieran importar.

"Para mantener la actividad interna hubo que seguir comprimiendo a los estancieros a través de los cambios múltiples (éstos se rebelaron reteniendo la zafra lanera o contrabandeando ganado al Brasil) y se produjo una pugna entre los industriales deseosos de conseguir las ahora escasas divisas para sostener en pie sus fábricas, lo que no siempre consiguieron, ampliándose la desocupación". (Barrán - Nahum).

Pero ese estancamiento de la industria se debió también, por otra parte, a que en la base económica del país no se habían producido las transformaciones necesarias para un crecimiento sólido y sostenido. Así, la producción del agro (Sobre todo la ganadera) base de la superestructura terciaria, casi no había crecido desde 1908, fecha del primer censo agropecuario efectuado en el país después del fin de las guerras civiles.

EL FINAL DE UN ESTILO DEL ESTADO URUGUAYO

Las soluciones políticas a la crisis no fueron efectivas. Se enfrentó la desocupación absorbiendo el Estado la mano de obra excedentaria y se pretendió revertir el estancamiento económico con una serie de medidas (aumento del endeudamiento externo, modificación del régimen cambiario, devaluaciones, etc.), que produjeron un efecto contrario al esperado.

La grave crisis que sacudió al país en la segunda mitad de la década de los 50 y que marcará el fin del modelo industrialista y redistribuidor del neobatllismo, repercutirá hondamente en el nuevo perfil que había adquirido el Estado. La corrupción, la crisis económica y las tensiones sociales harán perder al Estado uruguayo las bases sobre las cuales legitimaba su actuación: el consenso, la conciliación social y la democracia.



Luis Batlle trató de imprimirle a su política estatal un carácter populista que se estrelló contra una realidad adversa.

– EL ESTADO DESDE LOS GOBIERNOS BLANCOS HASTA EL GOLPE MILITAR (1958-1973)

UN ESTADO QUE SE ENDURECE

Los años 60 se inician con un recambio de los partidos en el gobierno. A casi un siglo de predominio colorado, el Partido Nacional llega al poder en 1958 gracias al desprestigio del batllismo y a la unión de los heterogéneos sectores del partido blanco a los que se agregaba el desconocido caudal de la Liga Federal de Acción Ruralista (B. Nardone). (Fascículo 8).

Pero como ya anotábamos, el cambio fue más profundo, pues significó la sustitución del modelo neobatllista por otro en el cual se procuraba hacer del Uruguay un país exportador de productos ganaderos e importador de toda especie de manufacturas, sometido a las "sugerencias" del Fondo Monetario Internacional.

Al mismo tiempo el Estado deberá endurecer su control como única forma de sostener el esquema de dominación social, lo que marcará más claramente su nuevo perfil autoritario.

En el plano político el período que se inicia se caracterizó por la inestabilidad y la inoperancia, la corrupción administrativa y la desintegración de los partidos tradicionales que se transformaron en verdaderas "máquinas electorales" a cargo de pequeños grupos que usufructuaron el poder del Estado en su propio beneficio (Fascículo 10).

LA CRISIS DE FONDO SE AGUDIZA

En el plano económico debido a un grave proceso de desacumulación en el que los capitalistas ven como más rentable invertir en la actividad financiera tanto interna como externa (fuga de capitales) y no en el agro o la industria, se hará más acusado el estancamiento.

Por otra parte, el aumento de la deuda externa agudizará la dependencia y restará autonomía a las decisiones nacionales.

En el plano social, la lucha de clases se agravó como consecuencia del incesante proceso inflacionario –que perjudicará especialmente a los sectores de menores salarios y a los pasivos– y de los dictámenes del Fondo Monetario Internacional, que condujo a una reducción constante del poder adquisitivo de los asalariados.

COMO SE LLEGO A LA DICTADURA

"Así, en los comienzos de los años 70 se abrían para el país dos opciones marcadamente definidas: a) una acumulación capitalista que supere el estacamiento basado en la caída sistemática del salario real; lo cual dadas las condiciones de la lucha de clases en el país supone un nuevo modo de dominación política; b) un proceso de transformación revolucionario que altere la estructura vigente y permita el predominio de criterios sociales en cuanto al crecimiento económico. Esto también suponía una nueva superestructura política. La correlación de fuerzas en el país determinó el resultado final: la dictadura, que emerge como el nuevo esquema de dominación, apoyada por todos los sectores del empresariado nacional y extranjero". (Documento de trabajo del CUI).

EL ESTADO BAJO LA DICTADURA MILITAR

La experiencia militar significó una vez más un fortalecimiento notorio del espacio del Estado y de su injerencia en la vida nacional, con lo cual vemos prolongarse la línea del creciente poder estatal que hemos ido rastreando a lo largo de este estudio. Lo que sí se modificó fue el apoyo social que obtuvo este nuevo Estado, ya que la dictadura privilegió fundamentalmente al sector financiero, tanto nacional como extranjero.

– Para finalizar, nos parece enriquecedor transcribir el siguiente texto de Barrán y Nahum, que abre un espacio de reflexión y debate en torno a un tema que consideramos lejos de quedar agotado:

"Se puede señalar además que, como en las dos experiencias militaristas del pasado, la luso-brasileña y la latorrista, el poco espacio que el Estado pudo haber cedido en el campo económico y financiero lo ganó con creces en el terreno social y político por el incremento del autoritarismo.

De lo cual se deduciría que existe casi siempre en nuestra historia una relación directa entre el crecimiento del espacio estatal en el ámbito económico y el afianzamiento de la democracia política –como sucediera bajo los gobiernos "civilistas", el primer batllismo y el neobatllismo– y otra relación también directa entre el cuestionamiento del rol estatal en la economía y el aumento del autoritarismo político, como si la democracia política tuviera que sustentarse en el intervencionismo estatal en lo económico y social y como si el liberalismo económico puro necesitara de gobiernos de fuerza para poder aplicarse".

(Barrán y Nahum, "La crisis económica y el problema nacional" - CINVE).



Bajo el pachecato, con el país en medio de la tempestad, el Estado definió un nuevo perfil autoritario que terminará en la militarización total.

BIBLIOGRAFIA

Williman, J. Panizza, C.: **La Banda Oriental en la lucha de los Imperios.**
Sala de Tourón, L. **El mostrador montevideano.** Enciclopedia Uruguaya.
Castellanos, A. **La vida cotidiana en 1800.** Enc. Uruguaya.
Capillas de Castellanos, A: **Montevideo en el siglo XVIII.**
Real de Azúa, C. **La historia política.** Enciclopedia Uruguaya.
Sala de Touron, L. **La oligarquía oriental en la Cisplatina.** M. E.P.U.
Ares Pons, R. **Uruguay, ¿provincia o nación?.**
Melogno, T. **Portugos y brasileños.** Enc. Uruguaya.
Williman, J.C. **Los patricios.** Encic. Uruguaya.
Bruschera, O. **Divisas y partidos.** Enciclopedia Uruguaya.
Crónica General del Uruguay: varios fascículos.
Castellanos, **Breve historia de la ganadería en el Uruguay.** Edit. Banco de Crédito.
Rama, C. **Historia social del pueblo uruguayo.**
Barrán, J. **Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco.** Ed. E.B.O.
Reyes Abadie, Williman, J. **La economía del Uruguay en el siglo XIX.**
Barrán, J.P. **Latorre y el Estado Uruguayo.** Enciclopedia Uruguaya.
Nahum, D. **La estacia alambrada.** Enciclopedia Uruguaya
Barrán y Nahum. **Historia rural del Uruguay moderno.** E.B.O.
Barrán y Nahum. **Batlle, los estancieros y el Imperio Británico.** E.B.O.
Varios. **El primer batllismo** (Argumentos del CLAEH).
Caetano, G. **La agonía del reformismo.** (Investigaciones del CLAEH)
Faraone, R. **El Uruguay en que vivimos.** Montevideo, ARCA 1970.
Jacob, R. **El Uruguay de Terra.** Montevideo, E.B.O. 1983.
D'Elía, G. **El Uruguay neobatllista.** Montevideo, E.B.O. 1982.
Faroppa, L. **Industrialización y dependencia económica.** Enc. Uruguaya.
Marnecker, M. **Introducción al estudio del paterialismo histórico.**
O'Donnell, G. **Apuntes para una teoría del Estado.**
Selva López: **Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX.** M, E.B.O.
Varios - **Artigas.** Estudios publicados por "El País" como homenaje al jefe de los orientales en el centenario de su muerte. 1960.
CINVE - **La crisis uruguaya y el problema nacional:** El marco histórico. J.P. Barrán y B. Nahum. Ediciones de la Banda Oriental, 1984.
J.P. Barrán y B. Nahum - **Bases económicas de la revolución artiguista.** E.B.O. 1972.
John Lynch. **Las revoluciones hispanoamericanas 1808 - 1826.** Ed. Ariel 1976.
Tabaré Melogno - **Artigas: la causa de los pueblos.** E.B.O. 1976.
W. Reyes Abadie. **Artigas: estudio preliminar y selección documental.** Colección Los Americanos. Ed. Casa del estudiante. 1978.
Carlos Machado. **Historia de los orientales.** E.B.O. 1973.
Carlos Real de Azúa. **La historia política: las ideas y las fuerzas.** Enciclopedia Uruguaya fascículo 1. Editores Unidos 1968.
A. Capillas de Castellanos: **Artigas: la conciencia cívica.** Enciclopedia Uruguay, fascículo 12. Editores Reunidos 1968.
W. Reyes Abadie- J. Williman (h). **La economía del Uruguay en el siglo XIX.** Ed. Nuestra Tierra 1969.

PROXIMO FASCICULO:
LA POBLACION URUGUAYA
Cómo se fue formando. Inmigraciones; emigraciones.
Andrea DAVERIO, ROGER GEYMONAT, ALEJANDRO SANCHEZ.
Aparece el miércoles 3 de junio.

NOMINA DE LA COLECCION

PRIMERA SERIE: LAS GRANDES LINEAS DE NUESTRO DESARROLLO HISTORICO.

1.- LOS ORIGENES. HACIA LA REVOLUCION ARTIGUISTA. Elisa Gómez.
2.- LA REVOLUCION POPULAR ARTIGUISTA (1811-1829). Cristina Martínez y Carlos Alcoba.
3.- EL NACIMIENTO DEL URUGUAY. LAS DIFICULTADES DE SU CONSOLIDACION (1830-1870). Roger Geymonat y Alejandro Sánchez.
4.- EL URUGUAY SE MODERNIZA. LA IMPLANTACION DEL CAPITALISMO (1870-1903). Cecilia Revello y Alberto Correa.
5.- BATLLE. EL REFORMISMO Y SUS LIMITES (1904-1933). Milita Alfaro y Carlos Bai.
6.- EL GOLPE DE ESTADO DE TERRA Y LA TRANSICION AL NEOBATLLISMO (1933-1947). Rodolfo Porrini y Alexis Schol.
7.- EL NEOBATLLISMO (1947-1958). Rodolfo Porrini y Alexis Schol.

SEGUNDA SERIE: TEMAS CLAVES PARA LA COMPRENSION DEL URUGUAY.

8.- EL DERRUMBE DE LA SUIZA DE AMERICA. EL PACHEQUISMO Y EL GOLPE MILITAR. Milita Alfaro.
9.- LOS PARTIDOS POLITICOS (1ra. parte). Fernando Aparicio.
10.- LOS PARTIDOS TRADICIONALES EN EL SIGLO XX. Antonio Souto y Juan Toni.
11.- EL FORTALECIMIENTO CRECIENTE DEL ESTADO URUGUAYO. Ema Zaffaroni y Alfredo Decia.
12.- LA POBLACION URUGUAYA. Cómo se fue formando. Las inmigraciones; las emigraciones. Andrea Daverio, Roger Geymonat y Alejandro Sánchez.
13.- LA IZQUIERDA URUGUAYA. LOS PARTIDOS DE IDEAS. Fernando Aparicio.
14.- EL EJERCITO. Su carácter y papel a lo largo de nuestra historia. Selva López.
15.- LA ECONOMIA URUGUAYA. Grandes líneas de nuestra evolución económica. Cristina Rebella, Laura Lecomte y Alba Suárez.
16.- LAS CLASES SOCIALES. Cómo se estructuró la sociedad uruguaya. Fernando García.
17.- LAS CLASES DOMINANTES. Su papel en la vida política nacional. Cristina Martínez y Carlos Alcoba.
18.- LAS CLASES POPULARES Y MEDIAS (1ra. parte). Rodolfo Porrini y Yamandú González.
19.- LAS CLASES POPULARES Y MEDIAS (2da. parte). Rodolfo Porrini y Yamandú González.
20.- LATIFUNDIO Y REFORMA AGRARIA. Los dueños de la tierra uruguaya. Alexis Schol.
21.- CIUDAD Y CAMPO. Las dos caras del Uruguay. Gloria Galván.
22.- LOS IMPERIALISMOS EN EL URUGUAY. Cómo deformaron al país y lo hicieron dependiente. Olga Bertrand y Marta Licio.
23.- EL URUGUAY EN EL MUNDO. La relación con sus vecinos; panamericanismo y latinoamericanismo; repercusión de los grandes acontecimientos mundiales. Lincoln Bizzozero y Carlos Luján.
24.- LA HISTORIA DE LAS IDEAS EN EL URUGUAY. Francisco Bustamante.
25.- LA HISTORIA CULTURAL Y ARTISTICA DEL PAIS. Ema Zaffaroni
26.- QUE FUE Y QUE DEBE SER EL URUGUAY. Diferentes proyectos y concepciones de país; su viabilidad como tal; la integración como destino. Mariela Amejeiras y Leonor Piñeyro.